



HISTOIRE

EXPOSÉ DES OPÉRATIONS ET STATISTIQUE

DES

CAISSES D'ÉPARGNE

EN BELGIQUE

CONSIDÉRÉES PRINCIPALEMENT AU POINT DE VUE

DES CLASSES LABORIEUSES

(Extrait du tome LVI des *Mémoires couronnés et autres Mémoires* publiés par l'Académie royale de Belgique. — 1902.)

Bruxelles. — Imprimerie Hayez, rue de Louvain, 112.

LOUIS HAMANDE & FRÉDÉRIC BURNY

HISTOIRE

EXPOSÉ DES OPÉRATIONS ET STATISTIQUE

DES

CAISSES D'ÉPARGNE

EN BELGIQUE

CONSIDÉRÉES PRINCIPALEMENT AU POINT DE VUE
DES CLASSES LABORIEUSES

OUVRAGE COURONNÉ PAR L'ACADÉMIE ROYALE DE BELGIQUE
ET PRÉCÉDÉ D'UNE PRÉFACE

DE

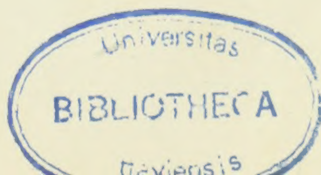
M. Eugène ROSTAND
Membre de l'Institut de France

PREMIÈRE PARTIE

HISTOIRE ET PRINCIPES

LOUVAIN
Émile FONTEYN, Libraire-Éditeur
Rue de Namur, 14

1902



AVIS AU LECTEUR

La Classe avait invité MM. Burny et Hamande à fondre leurs manuscrits en un seul mémoire. La mort de M. Burny, au moment où les auteurs allaient commencer cette combinaison, a obligé M. Hamande à remplir seul cette tâche.

M. Hamande s'est appliqué, pendant le temps qu'il a consacré à cette refonte des manuscrits et durant l'impression du nouveau texte, à tenir le plus possible la matière au courant.

Il a fait mention, chaque fois que le texte le comportait, des emprunts faits au manuscrit de M. Burny. Dans ces conditions, la part dans les recherches et la responsabilité des faits et des opinions de chaque auteur ont été parfaitement établies, comme le lecteur pourra s'en rendre compte.

PRÉFACE

Si l'on demandait pourquoi j'ai été prié de présenter ce livre au public international que les études de l'espèce intéressent, alors que la Belgique compte des hommes d'une haute compétence en la matière, on en trouverait la seule explication exacte dans ce fait, que l'auteur principal [1] a recherché, par un scrupule d'esprit scientifique, une appréciation tout à fait libre, même du plus légitime patriotisme, purement objective. Je voudrais essayer de répondre à la confiance de cet appel, que je tiens à grand honneur.

Synthèse de deux essais que l'Académie royale de Belgique, en les couronnant, avait exprimé le vœu de voir fondre en un seul [2], lentement remanié par le survivant des deux écrivains et mis à jour avec le soin le plus attentif, l'ouvrage comprend une histoire des caisses d'épargne belges et un examen de leurs principes, une série de monographies de ces institutions, de copieuses recherches statistiques.

[1] M. Louis Hamande.

[2] L'Avis au lecteur précise la part de collaboration qui revenait à M. F. Burny.

De là un double intérêt, une double valeur, documentaire et doctrinale.

Je considère la partie historique comme une riche contribution à l'histoire des caisses d'épargne, jusqu'ici peu développée, constituée de fragments nationaux ou locaux, parmi lesquels il est peu commun de rencontrer des travaux fouillés en tous sens avec autant de patient souci de la vérité. On y suivra curieusement, après un court aperçu sur les origines des caisses d'épargne qui ont surgi entre 1765 et 1820 en des pays très divers, leur apparition dans la Belgique hollandaise de 1817 à 1830, puis leur création dans la Belgique indépendante par des banques (Société Générale, Banque de Belgique, Banque Liégeoise, Banque de Huy-Seraing, Union du Crédit) et des villes industrielles (Tournai, Gand, Verviers, Malines, Liége, Nivelles, Bruxelles, Mons, Ostende, Alost)[1], les crises que traversèrent plus ou moins heureusement ces fondations locales, l'évolution d'idées que détermina sans doute leur médiocre fortune, et qui aboutit à l'organisation d'une caisse nationale.

Pour les caisses d'épargne locales comme pour la Caisse générale d'épargne et de retraite, l'auteur a illustré son récit et ses descriptions de nombreuses statistiques, qui mettent en lumière les aspects divers des faits : certaines de ses recherches sont nouvelles, par exemple sur le contingent ouvrier dans le mouvement de l'épargne, sur l'importance

[1] L'auteur n'a pas négligé les caisses d'épargne installées par des sociétés industrielles (Vieille-Montagne, Ougrée-Marihaye, Usines Remy, Cockerill, Marcinelle et Couillet); mais ce sont là plutôt des services privés, spécialisés à un groupement ouvrier.

qu'a le rapport des sommes versées aux remboursées pour mesurer (mieux que par le solde dû en fin d'année) l'utilité d'une caisse d'épargne, etc. Deux cartes de la Belgique épargnante, qui retracent le mouvement de l'épargne l'une en nombre d'opérations par 1,000 habitants, l'autre en sommes versées ou remboursées par habitant, et calculé par circonscriptions postales, n'ont pu être établies qu'au prix d'un labeur dont l'étendue, la complexité et la minutie étonnent.

Tout ce mérite de documentation, si sérieux qu'il soit, s'accroît puissamment de ce que M. Hamande ne s'en est point contenté, et y a joint une doctrine. Ayant dépouillé et médité à peu près tout ce qui a été écrit sur la matière [1], il sort de la neutralité qu'affectent parfois les tenants de l'histoire économique et de la statistique ; je confesse que je l'en approuve. Il a vu avec lucidité que le point essentiel de la question était dans l'utilisation des épargnes, et que l'unicité, la concentration, l'étatisme des emplois étaient des notions fausses. Il l'a profondément compris.

De son étude si mûrie ressort la haute valeur de la création de Frère-Orban, valeur qu'une expérience d'un tiers de siècle a affirmée et sanctionnée. Telle qu'elle se dégage d'une analyse soigneuse de l'élaboration parlementaire, exposé des motifs de 1859, débats de 1862 à 1864 dans les deux Chambres, texte définitif devenu la loi du 16 mars 1865, la conception de Frère-Orban est vraiment une œuvre origi-

[1] On ne saurait assez louer la conscience avec laquelle l'auteur a approfondi les travaux des publicistes de son pays (Arnauld, Visschers, Ducpétiaux en particulier) et de l'étranger.

nale et forte, qui contraste avec la médiocrité et la superficialité de nos lois françaises sur le sujet.

Frère-Orban considéra que pour son pays la meilleure solution était, tout en laissant libre la création de caisses d'épargne locales, la fondation d'une caisse générale patronnée et garantie par l'État. Ce principe admis, qu'on peut discuter, et sur lequel nous ferons nos réserves, il a discerné nettement la plus grande partie de ce qu'il importait de voir : la nécessité d'ajouter à la fonction de garde des épargnes populaires la fonction d'emploi, et de concilier dans cet emploi quatre éléments, sécurité, disponibilité, productivité, utilité économique; l'erreur du placement exclusif en fonds d'État; le danger de la connexion aux monts-de-piété; le vice des restrictions puériles qui entravent et affaiblissent l'activité des petits économiseurs; la débilité de caisses d'épargne réservées aux presque pauvres et l'avantage d'utiliser le tribut de l'épargne un peu plus avancée pour alléger la gestion onéreuse des humbles dépôts, pour solidifier les réserves, pour perfectionner le fonctionnement, pour élargir la surface d'application des bienfaits; le profit à tirer d'un portefeuille de bonnes lettres de change et d'avances sur nantissement; le rôle non seulement précieux, mais patriotique, contrairement au préjugé vulgaire, que jouent les titres et le papier étrangers; la solidité et la vertu vivifiante d'une gamme de placements variés et répartis dans toutes les régions du pays [1].

[1] Au 31 décembre 1901, fonds de l'État, fr. 200,196,495.09; obligations de sociétés, avec garantie de l'État, fr. 52,891,273.06; obligations du Crédit communal, des provinces, villes et communes, fr. 106,121,124 26;

Sur un point, Frère-Orban s'est trompé : il a cru que les bonis devaient revenir aux déposants, et a introduit la bizarre répartition quinquennale qui, en fait, n'est plus appliquée. Plus d'une fois discutée en Allemagne, l'idée de répartir une quotité des bénéfices aux déposants a été réfutée par tous les hommes compétents [1], à cause de la fausseté radicale d'une sorte de droit des déposants sur les fruits de la gestion, qui appartiennent aux institutions, là comme en toute institution de dépôts et de crédit (sauf dans l'ordre coopératif), et à raison de la stérilité dérisoire d'un éparpillement infime des bonis, que la disponibilité en œuvres de progrès populaire rend au contraire si féconds. L'institution belge a été privée de cette forme de fécondité, et l'expérience, la comparaison avec les résultats obtenus en Allemagne, en Autriche-Hongrie, en Danemark, en Suisse, en Italie, auraient amené Frère-Orban à le reconnaître; mais sur ce point même, M. Hamande a su se séparer de lui et voir le vrai.

Par contre, l'œuvre de Frère-Orban contenait en elle plus encore qu'il ne semblait à l'origine. Soit qu'il ait entrevu

obligations de sociétés belges, fr. 111,426,705 25; prêts hypothécaires, fr. 5,527,784 21 ; avances pour habitations ouvrières, fr. 44,510,519 84 et fr. 680,698.05; avances à des sociétés de crédit agricole, fr. 129,042.46; prêts agricoles, fr. 6,116,672; immeubles, fr. 1,600,000; effets sur la Belgique, fr. 74,795,950.76; effets sur l'étranger et soldes débiteurs des correspondants, fr. 117,285,730.13; prêts sur nantissement, fr. 33,262,800 ; ensemble des placements, fr. 754,544,795.11 (*Compte rendu de la Caisse générale d'épargne de Belgique pour l'année 1901*, p. 29).

[1] Voir les grands périodiques des caisses d'épargne allemandes et autrichiennes, *Die Sparkasse* et *Journal für Sparkassen*, 1897.

au loin la possibilité de la relier à des organismes secondaires de prévoyance qu'elle alimenterait de ses ressources, soit que le temps et l'évolution en aient fait sortir des fruits inattendus, nous avons assisté à un développement admirable en concours à l'amélioration des habitations populaires [1] et à l'acclimatation d'un crédit agricole organisé. Peut-être, avec leur généreuse vigueur de pensée, Mahillon et son digne successeur M. Omer Lepreux, ont-ils simplement fait prendre à l'institution une conscience plus claire de la mission rêvée par son fondateur; et avec une non moindre élévation d'esprit, bien rare certes, ils ont plus ou moins explicitement avoué ce qui doit rendre ses interventions transitoires, ce qui empêche de la proposer comme un modèle parfait à des pays moins restreints [2].

Plus encore que le tempérament national, le peu d'étendue du territoire et les échecs des caisses locales expliquent, justifieraient en Belgique l'existence d'une institution centrale. Du moins, qu'on le remarque, elle fut dotée de l'autonomie et du libre emploi. Car *la centralisation dans la structure et la gestion est tout autre chose que la concentration et l'étatisme dans l'emploi.*

Me permettra-t-on de dire qu'ici est pour un Français l'enseignement à retirer de cet ouvrage? Aussi bien est-ce

[1] Au 1er janvier 1902, plus de 44 millions et demi avaient été prêtés aux sociétés d'habitations ouvrières; 148 sociétés fonctionnaient grâce à ce concours, et lui devaient leur existence (*Compte rendu de la Caisse générale d'épargne de Belgique pour l'année 1901*, p. 41).

[2] M. Luzzatti la considère comme une « heureuse exception » (*Actes du Congrès du crédit populaire à Angoulême, en 1898*, pp. 177 et suiv.); il faut lire cette belle discussion.

une conclusion de portée générale, et dont d'autres peuples peuvent profiter pour se confirmer dans la vérité, ou y revenir, ou écarter ceux qui tenteraient de les en détourner. La Caisse d'épargne de Belgique est une institution centraliste, et à garantie d'État, oui; mais c'est aussi une institution qui a sa vie propre, et à libre emploi largement réglé, savamment équilibré. La vérité essentielle, méconnue en France et en Angleterre, c'est que l'épargne populaire ne doit pas être absorbée passivement dans la Dette d'État, mais doit se reverser dans la circulation, et, issue du travail, aller par mille canaux fertiliser le travail. Tout confirme cette vérité dans la marche des faits, et en France, les effets des parties restrictives de la loi du 20 juillet 1895 en sont une démonstration nouvelle, car elles tendent, sous l'influence de la crainte qu'inspire l'augmentation de la responsabilité de l'État, à refouler l'accroissement naturel des dépôts comme un mal et un péril public, ce qui trahit l'erreur viscérale énorme du système.

Il faut aller plus loin. Malgré tout, la décentralisation et la liberté réglée, même pour la structure des institutions, demeurent préférables. Une Caisse à garantie d'État crée à l'État une responsabilité normalement croissante qui, tôt ou tard, poussera l'État à désirer le recul ou la stagnation de l'épargne, conséquence absurde, et qui en tout cas détourne par son attraction des placements qui s'inspirent de l'initiative individuelle ou collective. Une Caisse centrale ne saurait disperser avec une suffisante exactitude les emplois, et les proportionner aux besoins des régions; et plus ou moins gouvernementale, dans nos pays à pouvoirs électifs, à

fonctionnarisme souvent médiocre ou politicien, elle peut par les emplois compromettre la condition de sécurité : ce sont de graves infériorités économiques. Forcément dirigée comme une très grande administration, elle n'est pas en mesure de créer de loin ces contacts que des citoyens connus, dévoués, respectés, aimés, entretiennent dans leur cité natale avec une clientèle confiante, et qui sont inestimables : c'est une infériorité sociale. Elle ne peut rencontrer ces mille occasions et mettre à profit ces mille moyens qu'a une administration locale et quasi familiale de stimuler la prévoyance : c'est une infériorité morale. Rien de tout cela n'a échappé à M. Hamande, et quoiqu'il envisage une construction centraliste comme la mieux appropriée à son pays, la sympathie avec laquelle il a observé certaines caisses étrangères, par exemple l'attachante Caisse de Bologne, les vœux qu'il émet pour telle amélioration de l'établissement belge en ce sens, indiquent assez vers quelle solution générale il inclinerait.

Son ouvrage, aussi complet qu'on le pouvait souhaiter pour la Belgique, contient sur la question des caisses d'épargne une quantité de recherches intéressantes, de judicieuses observations techniques, de réflexions suggestives. C'est l'apport d'un esprit réfléchi, sincère et pénétrant à l'étude d'un vaste sujet, qui intéresse par bien plus de points que ne le croient nos politiques à vues courtes, l'économie publique des nations.

EUGÈNE ROSTAND.

LES
CAISSES D'ÉPARGNE
EN BELGIQUE

PREMIÈRE PARTIE
Histoire et Principes

PREMIÈRE SECTION.

Création des caisses d'épargne sous le régime hollandais

(1817 à 1830).

CHAPITRE PREMIER.

GENÈSE DES CAISSES D'ÉPARGNE.

L'institution des caisses d'épargne existait déjà à l'état embryonnaire au commencement du XIXe siècle; il fallut la conclusion de la paix générale ouvrant l'ère industrielle après la phase guerrière de l'Empire, pour exercer la poussée énergique qui détermina une véritable éclosion d'établissements d'épargne dans les grandes villes du nord et du centre de l'Europe.

Ce phénomène ne procède ni d'un accord préalable ni d'une pensée d'imitation ; il a frappé l'attention par la spontanéité et

par la simultanéité avec laquelle il se produisit [1]; c'est dans la conception organique de la société qu'il faut en chercher l'explication.

Cette création est le fruit d'une situation que caractérise la coexistence de plusieurs faits économiques nouveaux : l'accroissement des richesses dues au travail industriel produisant un plus grand nombre d'épargnes disponibles; le développement des nécessités du crédit, créant des occasions de placement plus nombreuses; la formation d'une classe de salariés de l'industrie manufacturière à groupement serré, engendrant le paupérisme des villes [2].

C'est là un aspect des choses qui diffère de ce qui existait sous l'ancien régime, caractérisé par la prédominance de l'industrie agricole, laquelle ne cherche pas au dehors la réapplication de ses excédents, et par un état économique misérable issu de la guerre, de l'impôt, du régime auquel le travail et la propriété étaient assujettis, ainsi que des inégalités sociales.

Les phénomènes que nous avons signalés appelaient nécessairement l'institution d'organismes intermédiaires investis de la fonction de recueillir les épargnes du gagne-petit, trop minimes pour faire l'objet d'un dépôt en banque.

On ne s'est pas beaucoup préoccupé de scruter cette question d'origine; parmi les rares aperçus que nous avons rencontrés, il en est un de Wolowski qui mérite d'être cité.

Cette création, qui pour cet économiste non plus n'a rien d'accidentel ni de fortuit, n'est à son avis que la conséquence nécessaire, la sanction de l'émancipation des travailleurs. Il

[1] de Gérando, *De la bienfaisance publique,* seconde partie, livre 2, chap. IV, art. 2 (édition belge, 1839, t. II, p. 77).

[2] Un mémoire produit par la Société de médecine de Gand à l'enquête de 1846 sur la condition des classes ouvrières, (t. II, p. 331), rapporte que les premières mécaniques employées dans l'industrie cotonnière furent établies à Gand en 1802; c'étaient les premières du continent; elles étaient mues à bras d'hommes. On introduisit les machines à vapeur en 1817, lors de la reprise des relations avec l'Angleterre après la chute de l'Empire.

veut dire d'abord que la caisse d'épargne donne à l'ouvrier les ressources qui lui sont nécessaires pour débattre le contrat avec la liberté contractuelle, sans laquelle son émancipation ne serait qu'un mot sans réalité dans le monde des faits, et l'esclavage de la faim se serait substitué à l'esclavage des corporations; il veut dire ensuite que c'est l'épargne qui donne à l'ouvrier la possession des instruments du travail et lui permet de s'élever au rang d'entrepreneur.

Résumant sa pensée, Wolowski ajoute que la société nouvelle porte ses vues plus haut que la société ancienne, laquelle avait recours au mont-de-piété pour obtenir un allégement momentané de la misère ; elle veut arriver à l'émancipation complète des classes travailleuses, et s'est servie des caisses d'épargne comme du levier le plus puissant pour l'accomplissement d'une grande œuvre démocratique. L'idée de l'établissement d'une caisse publique pour les épargnes des travailleurs est le commencement d'une révolution; c'est en ce sens qu'il est amené à dire avec Rossi que les caisses d'épargne changeront la face de la société [1].

Avant d'exposer comment les premières caisses d'épargne du royaume des Pays-Bas furent fondées en 1817 par l'initiative d'une société philanthropique, il est intéressant de connaître par quelle voie ces institutions ont pénétré sur notre territoire.

Au début du siècle, elles comptaient des centres d'activité en Angleterre, en Suisse et en Allemagne.

Dans la première de ces contrées, qu'épargnaient les cruelles agitations dont le continent était affligé, le travail d'évolution dont le point initial remonte à 1804, put se poursuivre avec le plus de succès; aussi, à la conclusion de la paix, l'Angleterre avait pris l'avance sur les autres nations.

Il paraît que l'institution mère, celle dont l'organisation a servi de type aux caisses d'épargne anglaises, est celle fondée à Ruthwell en 1810, par le révérend Henry Duncan, dit le père des caisses d'épargne, sous le nom de *The parish bank friendly*

[1] *Annuaire de l'économie politique* pour 1846, p. 81.

society of Ruthwell. Le 22 juillet 1816, THOMAS BARING établit la première caisse d'épargne de Londres. Lorsque, les 11 et 12 juillet 1817, le Gouvernement sanctionna pour la première fois des bills du Parlement relatifs aux caisses d'épargne, on comptait déjà soixante-dix institutions de ce genre en Angleterre, quatre dans le pays de Galles et quatre en Irlande.

En Suisse, la ville de Berne avait déjà en 1787 fondé une caisse pour les domestiques. Ce début fut le point de départ d'un travail de vulgarisation d'une certaine intensité qui eut pour heureuse conséquence la création, en août 1816, d'une onzième caisse, celle de Genève, à qui les traités de 1815 venaient de rendre son indépendance. Les étroites relations que cette ville entretenait avec la Grande-Bretagne, dit DE GÉRANDO, l'ont souvent mise en mesure d'emprunter la première, les choses utiles qui se produisaient dans cette île et de servir d'intermédiaire pour les répandre dans le reste de l'Europe. Cette caisse d'épargne, qui fut dotée par un descendant de TRONCHIN, est considérée par M. BAYARD comme étant certainement la première qui, sur le continent, ait eu une organisation appropriée au dessein poursuivi et ait offert à la classe laborieuse des garanties sérieuses d'existence et de durée.

La vulgarisation fut moins efficace en Allemagne et en France.

D'après M. EHRENBERGER, publiciste autrichien, la première caisse d'épargne connue fut fondée en Allemagne, à Brunswick, en 1765. La seconde fut établie dans la ville libre de Hambourg, en 1778, par les soins d'une association philanthropique, dite *Versorgungs-Anstalt.* L'institution se développa avec lenteur et ne prit son essor que vers 1816.

M. DE MALARCE a retrouvé des indications sur un livre publié par un Français en 1611 et qui contient la première idée des caisses d'épargne [1]. Chose curieuse, les multiples initiatives

[1] *Le premier plant du Mont-de-Piété français consacré à Dieu, présenté à la Reyne régente, mère du Roy et du Royaume,* par HUGUES DELESTRE, docteur ès-droits, conseiller de sa Majesté, lieutenant civil en son siège civil de Langres.

qui se firent valoir en France n'ont abouti à aucun résultat. Tels furent la proposition de LAVOISIER à l'assemblée de l'Orléanais dans la session de décembre 1786, de former à Orléans une caisse d'épargne du peuple; le bureau d'économies ouvert à Paris, en 1767, par la Compagnie d'assurances sur la vie; la chambre d'accumulation créée par un spéculateur du nom de FEUCHÈRES; le projet de *livret* sur la tontine viagère et d'amortissement proposée par LAFARGE, à l'occasion duquel MIRABEAU prononça à l'Assemblée nationale, dans la séance du 5 mars 1791, un éloquent discours pour la défense de la cause de l'épargne [1]; le décret de la Convention des 19-24 mars 1793, article 13, instituant une caisse nationale de prévoyance; l'article 5 de la délibération du 28 pluviôse an VIII (17 février 1799), arrêtant les statuts de la Banque de France, qui autorisait l'ouverture d'une caisse de placements et d'épargne, pour toute somme supérieure à 50 francs, confirmée dans la loi organique du 24 germinal an XI (15 avril 1802).

Ce fut un particulier, l'illustre BENJAMIN DELESSERT, industriel, administrateur de la Compagnie royale d'assurances maritimes, qui eut le noble mérite de fonder, le 22 mai 1818, la *Caisse d'épargne et de prévoyance* de Paris, agréée par une ordonnance du 29 juillet suivant [2].

[1] Reproduit page 3 du livre de M. BAYARD, cité ci-après.

[2] Pour l'historique des caisses d'épargne, consulter : LÉON SAY, *Dictionnaire des finances,* 1890, *verbo :* Épargne (caisse d'). — DE GÉRANDO, ouvrage cité *supra,* principalement pour ce qui concerne la Suisse et l'Allemagne. — E. BAYARD, *La Caisse d'épargne et de prévoyance de Paris,* 1892, particulièrement pour la France. — BERARD-VARAGNAC, *Les caisses d'épargne en France, aperçus historiques*, Chaix, 1885. — Le *Dictionnaire d'économie politique* de COQUELIN et GUILLAUMIN, 1re édition, 1852, *verbo :* Caisse d'épargne. — ALPHONSE DE CANDOLLE, *Les caisses d'épargne de la Suisse considérées en elles-mêmes et comparées avec celles d'autres pays,* Genève, 1838. (Publié dans la BIBLIOTHÈQUE UNIVERSELLE DE GENÈVE, septembre 1836.) — *Oesterreichs Sparkassen, nach directen Erhebungen und nach Mittheilungen der k. k. statistischen Central-Commission,* bearbeitet von HEINRICH EHRENBERGER, Wien, 1873. — ARTHUR SCRATCHLEY, *A practical treatise on Associations for provident investments.* M. A.,

AGATHON PRÉVOST, le premier agent général de la Caisse d'épargne de Paris, se prononce nettement sur la filiation de cet établissement; c'est la Grande-Bretagne, dit-il, qui par le nombre et l'importance des établissements de ce genre qu'elle a créés, a appelé sur eux l'attention universelle [1].

DE GÉRANDO (t. II, p. 91) affirme de son côté que les exemples donnés par Genève contribuèrent également à déterminer cette création.

ALPH. ESQUIROS, d'autre part, prétend, probablement à tort, que les caisses d'épargne suisses étaient complètement inconnues et peu dignes d'intérêt [2].

L'idée des caisses d'épargne a pénétré sur le territoire hollandais portée par le courant qui l'a introduite en France.

Le mérite de l'avoir vulgarisée dans les Pays-Bas revient à la célèbre société philanthropique *Tot nut van 't algemeen* (Société pour l'utilité générale), fondée le 16 novembre 1784 par Jean Niewenhuijzen, encore aujourd'hui féconde et prospère.

La première proposition fut développée en 1817 dans l'assemblée générale de la section de Bergum par le prêtre Frison H. NIEUBUUR FERF [3]; elle était basée sur l'influence bienfaisante que les caisses d'épargne écossaises avaient exercée sur les mœurs des gens du peuple [4].

Le Gouvernement s'associa à cette initiative. Le roi Guillaume reçut en audience le comité directeur de la société, et le

Div. III, Savings Banks. Longmans, London, 1860. (Analysé dans l'ECONOMIST du 5 janvier 1861, p. 7.) — LEWINS, *History of saving in Great-Britain and Ireland*, London, 1866. — J. CONRAD, *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, Jena, 1893, *verbo* : Sparkassen. — D. H. RIBBE, *Het spaarbankwezen in Nederland*, Ruygrok, Haarlem.

[1] Voir ENCYCLOPÉDIE, *Instructions pour le peuple : Cent traités sur les connaissances les plus indispensables*. Paris, Dubochet, Lechevalier et Cie, traité 95 : *Caisses d'épargne et monts-de-piété*, par AGATHON PRÉVOST, p. 3011.

[2] *Revue des Deux Mondes*, août 1844. (Reproduit dans le *Répertoire d'économie politique* de SANDELIN, *verbo :* Caisses d'épargne, p. 599.)

[3] FOKKER, *Het spaarbankwezen in Europa*, p. 36, Middelburg, 1853.

[4] BRUINWOLD RIEDEL : *De instellingen van voorzorg opgericht door de maatschappij Tot nut van 't algemeen* (uit de ECONOMIST, mei 1889).

Ministre de l'Intérieur, dans une dépêche datée du 17 mai 1818, confirma à celui-ci les espérances que le pouvoir avait placées en ses efforts.

A la suite de cette communication, les promoteurs conçurent un instant le projet de donner à l'œuvre des caisses d'épargne un caractère organique qui, réalisé, aurait été une singulière anticipation sur la marche normale des événements. Des pourparlers eurent lieu entre le gouverneur de la Hollande septentrionale habilité par le Gouvernement et la Société *Tot nut van 't algemeen,* en vue de l'établissement d'une *Caisse générale d'épargne du royaume des Pays-Bas*, mais ils n'aboutirent point.

Les auteurs sont unanimes pour rendre hommage aux efforts qui furent prodigués par le Gouvernement du roi Guillaume pour seconder cette œuvre de vulgarisation. Les gouverneurs des provinces reçurent l'ordre de requérir l'appui des autorités communales; des franchises fiscales furent accordées par la loi du 31 mai 1824.

Les prescriptions du Gouvernement furent obéies; les documents officiels de l'époque en témoignent. Nous citerons le rapport fait par la députation des États du Brabant méridional dans la session de 1828 [1] ; les rapports annuels sur les insti-

[1] *Verslag nopens den Staat van Zuid-Braband, gedaan door de gedeputeerde Leden in de vergadering van 1828.* (MEMORIAAL VAN ADMINISTRATIE, 2de half jaar van 1828, bl. 51.)

De met zoo goed gevolg in sommige steden van het rijk opgerichte spaarbanken, konden des konings aandacht niet ontgaan. De voordeelen daardoor aan de minst gegoede volksklasse verstrekt, met hun een zeker middel aan te bieden, hunne dagelijksche spaar-penningen, zich te nutte te maken, en langs dien weg hulpmiddelen voor het toekomstige te scheppen, zijn door zijne Majesteit erkend geworden, en wij werden namens hoogsteden zelven gelast de stedelijke besturen tot het oprigten van zoodanige instellingen op te wekken. De stedelijke regeringen van *Waver*, *Halle* en *Aerschot* zijn door het gouvernement daarvan verschoond geworden, uit aanmerking van de weinige bevolking en het gebrek aan fabrieken binnen die steden. Doch zijn door andere stedelijke besturen aangeboden, en sommige derzelve zullen nog aanbieden de tot het inrichten van spaarbanken gevraagde project-reglementen.

tutions de bienfaisance présentés aux États-Généraux en conformité de l'article 228 de la Loi fondamentale, et particulièrement celui pour l'année 1827, où nous lisons ce qui suit :

« La Commission nommée par arrêté royal du 3 janvier 1822 a fait un rapport très détaillé sur la situation des caisses d'épargne. A peu d'exceptions près, toutes les caisses existantes ont été établies par la société connue sous la dénomination de *Société pour l'utilité générale* ; les mesures propres à les favoriser et à leur donner un plus grand développement, occupent en ce moment le Gouvernement. Les autorités provinciales ont été invitées à se concerter avec les administrations des villes qui n'ont pas encore de ces caisses pour qu'elles en établissent. Un projet de règlement a été envoyé aux autorités provinciales pour servir de guide [1]. »

Il faut donc assigner à la propagande de la société *Tot nut van 't algemeen* une date à retenir : 1817, l'année même où deux bills consacraient législativement l'existence des caisses d'épargne en Angleterre. C'est à ce moment que commence l'histoire des caisses d'épargne des Pays-Bas.

Deux établissements furent érigés en la même année à Bodegraven et à Workum; ils sont donc les plus anciens des Pays-Bas. En 1818, on en institua à Dordrecht, Leeuwaarden, La Haye, Leyde, Rotterdam, Weesp, Eedam et Enkhuizen ; en 1819, à Middelbourg, Utrecht, Vlissingen et Vorden ; en 1820, à Schiedam et, dans la suite, en beaucoup d'autres localités [2], si bien qu'en 1827, un rapport officiel relève l'existence de 53 caisses, avec 13,882 déposants, créanciers de 2,312,167 florins.

Les provinces méridionales qui constituèrent la Belgique en 1830, furent les dernières à suivre l'impulsion.

[1] Voir le texte de ce projet annexé, *Staatsblad,* 1818, 5e partie, p. 216.

[2] Ces dates données par M. Fokker ne correspondent pas entièrement avec celles de M. Bruinwold Riedel. Ce dernier ne cite pas Bodegraven, signale par contre la caisse de Haarlem, fondée en 1817, et donne pour date de fondation à celle de Workum, le 1er janvier 1818.

La première caisse d'épargne fut fondée à Tournai en 1825, par un comité privé réuni à l'initiative de la chambre de commerce.

Cet exemple fut suivi :

En 1826, par les régences de Gand et la banque de l'Union belge et étrangère à Bruxelles ;

En 1827, par les régences d'Ypres, de Renaix et d'Anvers ;

En 1828, par celles de Tirlemont, Alost, Malines, Termonde, Verviers et Mons ;

La même année, par le comité des arts et manufactures de la Société libre d'Émulation, à Liége ;

En 1829, par la régence de Nivelles ;

En 1830, par celle de Bruxelles [1].

A ces établissements, il faut ajouter la caisse d'épargne de la Société anonyme (qui devint, en 1835, la Banque de Belgique) et qui eut des succursales à Anvers et à Liége, en 1830.

Les caisses d'Ypres, Renaix, Alost, Termonde, Tirlemont et Mons, fondées uniquement pour obéir aux injonctions du Gouvernement, n'ont eu qu'une existence nominale.

La plupart des institutions d'épargne qui entrèrent en activité souffrirent des événements de 1830, à cause de l'indisponibilité de leurs encaisses presque exclusivement composées de fonds nationaux ou communaux et de valeurs hypothécaires.

Les indications suivantes que nous avons pu recueillir sur le mouvement de leurs dépôts, semblent établir que la période d'enfantement a été pénible :

[1] Voir le *Courrier des Pays-Bas* du 29 juin 1830.

Tournai.

ANNÉES.	DÉPOSANTS.	DÉPÔTS.
1826	180	fl. 4,158 95
1828	224	12,077 23½
1830	»	fr. 4,657 40
1831	»	7,765 12
1832	»	7,639 40
1833	»	12,410 52
1834	»	25,066 25
1835	385	101,578 84

Verviers.

ANNÉES.	DÉPOSANTS.	DÉPÔTS.
1828	2	fl. 35 21
1830	22	1,539 03
1831	11	913 29
1832	10	2,227 34½
1833	16	7,421 84
1834	16	9,193 70

L'Union belge et étrangère.

ANNÉES.	DÉPOSANTS.	DÉPÔTS.
1826 à 1829 [1]	»	fl. 179,522 »
1835	au 1er juillet	fr. 574,724 90
1839	au 31 mars	124,034 47
1840	au 31 déc.	96,178 53

Gand.

ANNÉES.	DÉPOSANTS.	DÉPÔTS.
1826	115	fl. 67,685 »
1827	136	73,127 30
1828	251	115,179 21
1829	»	60,494 24

Liége.

ANNÉES.	DÉPOSANTS.	DÉPÔTS.
1828	161	fl. 21,709 »
30 juin 1829	228	42,348 73
30 juin 1834	540	44,734 76

Malines.

ANNÉES.	DÉPOSANTS.	DÉPÔTS.
1828	»	fl. 1,905 »
1829	»	5,229 87½
1830	»	4,252 25
1831	»	3,575 25
1832	»	4,064 25
1833	»	9,569 02
1834	»	fr. 30,725 90
1835	»	39,286 90

[1] 4,827,215 francs du 1er janvier 1826 au 31 décembre 1834.

Les caisses d'épargne fondées sous le régime hollandais eurent des sorts très différents. Quelques-unes, nous le savons déjà, ne firent pas d'opérations. D'autres, qui furent renversées par les événements de 1830, cédèrent leur avoir en 1832 à la caisse de la Société générale ou liquidèrent [1]. Il en est qui survécurent et fournirent une carrière digne d'éloges ; ce sont les caisses d'épargne communales de Tournai, de Nivelles et de Malines, qui existent encore. La caisse fondée par la Société l'Union belge et étrangère à Bruxelles liquida en 1840.

[1] Un avis au public notifiant un refus d'intervention pécuniaire de l'administration communale de Gand en faveur de la Caisse d'épargne de cette ville, porte la date du 16 février 1831. (*Archives* appartenant à la bibliothèque de l'Université de Gand, communiquées par M. Vander Haegen.)

CHAPITRE II.

ACTES LÉGISLATIFS.

Les actes législatifs qui présentent un intérêt pour l'étude de la question de l'épargne sont au nombre de trois.

I. — *Arrêté royal du 3 janvier 1822, nommant une commission pour examiner le véritable état des pauvres.* (PASINOMIE, à sa date.)

II. — *Arrêté royal du 18 mai 1827, relatif aux associations d'ouvriers* [1].

Cet arrêté réglemente l'établissement des associations d'ouvriers faisant métier de charger, décharger, transporter et mesurer les marchandises, et dispose ce qui suit :

ARTICLE PREMIER, *litt.* g. — Il sera établi une caisse pour la réparation des dommages que les ouvriers pourraient porter aux marchandises par leur faute, leur imprudence ou leur négligence et pour fournir des secours qui pourront être accordés à ceux qui par leur vieillesse ou infirmités ne seraient plus en état de travailler.

Cette caisse sera administrée d'après un règlement qui devra être adopté par l'administration locale.

III. — *Arrêté royal du 9 septembre 1828, accordant des franchises fiscales.*

En vertu de cet arrêté, les registres et autres pièces concernant l'administration des caisses d'épargne autorisées par le Gouvernement, furent exemptés du timbre et de l'enregistrement [2].

[1] Publié au *Journal officiel,* le 25 mai 1827, nº XXV; 2e série, t. IX, p. 39; le *Mémor. admin. du Brabant mérid.,* 1829, 2e sem., p. 66, contient une circulaire du 10 juillet, relative à cet objet.

[2] DE BROUCKERE et TIELEMANS, *Répertoire de l'administration et du droit admin.,* Bruxelles, 1838, *verbo :* Caisse d'épargne, p. 84. Cet arrêté, pris en exécution de l'article 29 de la loi fiscale du 31 mai 1824, fut décrété sur le rapport du Ministre de l'Intérieur du 19 août et de l'avis du Conseil d'État du 1er août.

CHAPITRE III.

LITTÉRATURE.

Dans l'état actuel de nos connaissances, la littérature relative à la matière des caisses d'épargne pendant le régime hollandais, est limitée aux documents officiels, à une exception près.

Nous passons sous silence les nombreuses publications faites en langue néerlandaise par la société *Tot nut van 't algemeen,* et qui contiennent des considérations assurément très louables sur les bienfaits de l'épargne, sans apporter une contribution importante à la formation des sources.

Mais nous accordons une mention toute spéciale à un écrit conçu par un esprit précis, pratique et novateur, D. Arnould, secrétaire-inspecteur de l'Université de Louvain, avant 1830 [1].

Cet écrit contient un chapitre, le septième, qui est consacré à l'étude de la question suivante : *Quel est le moyen d'associer les caisses d'épargne aux monts-de-piété existants, quels sont les avantages de cette combinaison?* Un projet de règlement pour l'établissement d'une caisse d'épargne près d'un mont-de-piété est formulé en appendice.

Les vues qu'expose l'auteur ne sont pas dénuées d'intérêt.

Procédant de l'idée que dans une époque de transition, il faut relier le passé au présent et concilier les besoins que nous ont légués les anciennes générations avec ceux qui naissent d'un nouvel ordre de choses, il disait que greffer les caisses d'épargne sur les monts-de-piété, c'était faire chose rationnelle.

[1] *Avantages et inconvénients des banques de prêt connues sous le nom de monts-de-piété,* par D. Arnould, secrétaire-inspecteur de l'Université de Louvain. Mémoire couronné par l'Académie royale du Gard en 1829. Namur, D. Gérard.

D'autre part, appuyer un établissement d'épargne sur une institution de bienfaisance déjà régie par une administration gratuite, sous la surveillance de l'autorité, c'était, disait-il, établir une combinaison avantageuse, sous le triple rapport de l'économie, des frais d'administration, de la sécurité des dépôts et de la facilité d'emploi des fonds déposés.

Puis il émet cette pensée très morale : Placer une caisse d'épargne à côté d'un mont-de-piété, c'est placer un correctif salutaire à côté du mal.

Nous verrons plus loin que le projet de l'auteur fut préconisé par le Gouvernement belge en 1834 et fit des adeptes au sein de la Chambre des députés de France en 1835.

Mais nous trouvons dans un important travail qu'Arnould, alors administrateur-inspecteur de l'Université de Liége, publia en 1845 [1], l'exposé d'un système d'emploi des capitaux des caisses d'épargne qui constitue un fait historique très intéressant, tant à raison de ses mérites intrinsèques que de la date qu'il assigne pour sa rédaction.

L'auteur affirme avoir proposé, le 26 juin 1815, d'annexer au mont-de-piété de Namur une caisse d'escompte en faveur du petit commerce.

Les monts-de-piété devaient trouver, au moyen de la caisse d'escompte, à utiliser tous les versements qui seraient faits à la caisse d'épargne, et, dès lors, les remboursements des dépôts devaient être assurés, non seulement par le mouvement ordinaire des fonds, mais surtout par le portefeuille de la caisse d'escompte, dont les billets, échelonnés à diverses échéances, alimenteraient constamment la caisse. Celle-ci pourrait toujours ainsi faire face aux demandes de remboursement en escomptant elle-même ces papiers à terme sur place, ou à d'autres banques avec lesquelles elle serait en relation.

Cette caisse d'escompte devait offrir aussi le moyen d'utiliser

[1] *Situation administrative et financière des monts-de-piété en Belgique, nécessité et moyens de les réorganiser,* Bruxelles, imp. du *Moniteur*, 1845, pp. 309 et suiv.

les fonds que les communes et les établissements de bienfaisance désiraient laisser au mont-de-piété.

On ne devait admettre à l'escompte que les lettres de change revêtues au moins de trois signatures, notoirement solvables, et moyennant un intérêt de 6 °/₀ l'an. Un conseil d'escompte devait apprécier, d'après ses connaissances et sa discrétion, la solvabilité des signataires.

Une lettre ministérielle du 5 août 1815 notifia le rejet de ce projet, cependant avisé en termes favorables par l'autorité provinciale.

« L'établissement d'une caisse d'escompte particulière, écrit le Ministre, n'offre pas d'abord une sûreté entière à ceux qui fournissent les capitaux ; de plus, le commerce de Namur, quelque intéressant qu'il soit, n'est pas tellement actif que l'établissement d'une banque y soit nécessaire ou même réellement utile ; l'existence d'une banque particulière ne pourrait que nuire à l'entier développement du crédit et des ressources de la Banque nationale si celle-ci parvenait, par la suite, à étendre ses ramifications dans les départements méridionaux. »

Arnould, en formulant le projet dont nous venons de tracer l'esquisse, a fait œuvre de pénétration et de sagacité. Les événements lui ont donné raison au delà de toute mesure.

Le problème redoutable qui consiste à organiser ce que l'on a appelé, dans une formule pleine d'élégance et de vérité : « les mesures complexes qui tendent à concilier les exigences contraires de la sécurité, de la disponibilité et de la productivité des capitaux », s'est dressé devant les promoteurs de l'épargne durant une longue période, avant qu'il ne fût résolu par la loi du 16 mars 1865 instituant la Caisse générale d'épargne. Nous verrons que Frère-Orban, avec une rare pénétration, aperçut le profit qu'il pouvait tirer de la possession d'un portefeuille de lettres de change pour assurer le succès d'une combinaison nouvelle.

La conception d'Arnould était donc loin d'être banale. Nous aurons l'occasion de constater, en parcourant la littérature qui

se produisit durant cette longue période qui sépare 1830 de 1865, une certaine stérilité d'idées quant à la question de l'emploi des capitaux de l'épargne, stérilité qu'explique l'extrême difficulté du problème financier.

Ducpetiaux en 1831, Ch. de Brouckere au Congrès scientifique de Liége en 1836, Paul Devaux dans la *Revue nationale* en 1843, le Gouvernement dans son projet de loi sur l'érection d'une caisse d'épargne nationale en 1848, ont concentré leurs principales préoccupations sur l'organisation, la centralisation de l'œuvre nationale de l'épargne, mais n'ont apporté aucune contribution à la solution du problème financier.

L'on est surpris lorsque l'auteur relate qu'il rédigea son projet sur les caisses d'épargne en même temps qu'il formulait la proposition d'annexer une caisse d'escompte au mont-de-piété de Namur, c'est-à-dire le 26 juin 1815 [1].

Cette date mérite d'être retenue; exception faite pour la tentative par laquelle on s'efforça de constituer à Genève, en 1793, une caisse d'épargne sur les bases d'une banque d'escompte, le projet d'Arnould est le précédent le plus ancien que nous ayons recueilli.

[1] *Situation des monts-de-piété,* p. 57.

DEUXIÈME SECTION.

Période d'évolution. — Caisses d'épargne des banques et des villes manufacturières. — Crises de 1839 et de 1848. — Évolution des idées en faveur de la création d'une institution nationale d'épargne.

(1831 à 1865.)

CHAPITRE IV.

PROPAGANDE DE DUCPETIAUX ET DU COURRIER BELGE. CRÉATION DES CAISSES D'ÉPARGNE DE LA SOCIÉTÉ GÉNÉRALE.

L'explosion de sentiments généreux dont la proclamation de notre indépendance fut l'occasion, était propice à la formation d'un courant d'idées philanthropiques.

Un impétueux mouvement d'opinion, dont la situation économique explique facilement l'intensité, s'accuse pendant la deuxième décade qui suivit cet événement mémorable.

Les premières années du nouveau gouvernement furent remplies par des travaux absorbants [1].

Il fallait pourvoir à la solution de questions capitales dont dépendait l'existence de l'État : la défense du territoire, les finances publiques, la législation et l'organisation intérieure, le règlement d'une situation diplomatique extrêmement précaire.

Par la force même des choses, les réformes qui intéressaient le bien-être du peuple furent provisoirement réservées.

[1] Comp. VISSCHERS, *Patria Belgica,* t. II, p. 162.

L'armée hollandaise venait d'abandonner notre territoire, il était encore loin d'être pourvu aux plus pressantes exigences de l'organisation du royaume, et déjà la question de l'œuvre de la bienfaisance et de la prévoyance est posée.

Au début de la période qui s'ouvre, la propagande de Ducpetiaux résume toute l'expression du mouvement d'idées de l'époque.

Son œuvre de propagande se manifeste d'abord sous forme d'un opuscule important qui formule le premier système complet d'organisation des institutions d'épargne qui ait été produit en Belgique. Elle se manifeste ensuite, du moins nous pensons pouvoir l'affirmer, par la voie de la presse périodique.

Ducpetiaux produisit en 1831 un petit ouvrage intitulé : *Des caisses d'épargne,* qui nous renseigne sur les vues, les besoins et les tendances de cette période peu documentée.

Nous résumons ses idées, d'une manière succincte, dans les lignes qui suivent :

Il est une règle essentielle qu'il ne faut pas oublier : appeler la classe ouvrière à participer aux efforts qui sont faits pour améliorer sa position.

Tandis que les classes supérieures et moyennes gagnent journellement en lumières et en richesses, la classe ouvrière demeure stationnaire, pauvre, dépendante.

Il importe de transformer le prolétaire en citoyen. Il suffit qu'il ait la volonté, c'est surtout à son imprévoyance qu'il doit sa sujétion.

On s'adressera à la génération qui s'élève ; celle-là n'a pas encore d'habitudes enracinées, d'idées fausses transformées en croyances obstinées ; les premiers moyens à employer pour atteindre le but sont l'instruction et l'éducation.

Au premier rang des institutions qui encourageront et fortifieront les habitudes d'ordre, d'économie, de prudence que la première éducation leur aura fait contracter, viennent les caisses d'épargne.

Il ne suffit pas à l'ouvrier de faire des économies, il faut encore que les épargnes qu'il a faites soient garanties et qu'elles

fructifient. Il importe de le prémunir contre la tentation d'en disposer à chaque instant, et l'accoutumer insensiblement à ne pas seulement considérer les fonds déposés comme une ressource pour les temps de gêne.

La condition de l'ouvrier a pour régulateur principal le taux des salaires. Son aisance, son dénuement dépend de la proportion qui existe entre ce taux et ses besoins. Maintenir autant que possible ce taux à l'égal de ses besoins, voilà le vrai moyen de prévenir l'indigence; la prudence et l'économie dans les bonnes années peuvent beaucoup à cet effet. Mais il s'agit de faciliter, de régulariser ces efforts individuels. Quelques caisses d'épargne çà et là ne peuvent suffire pour atteindre le but qu'on se propose. Il faut que chaque localité ait la sienne. Facilités de déposer, garanties de conservation pour les dépôts, intérêts des sommes déposées, telles sont les trois conditions indispensables pour déterminer le peuple à porter des épargnes à la caisse publique. Une institution qui embrasserait tout le royaume, et qui serait placée sous la sauvegarde de la nation, serait peut-être le meilleur moyen d'aplanir à cet égard toutes les difficultés et d'inspirer une confiance générale.

Chaque province aurait son administration particulière, confiée à des magistrats provinciaux et municipaux. Une caisse centrale serait établie dans les chefs-lieux. Chaque arrondissement aurait sa caisse particulière, qui correspondrait avec la caisse centrale et avec les caisses des communes et leur servirait d'intermédiaire.

Dans chaque commune, le bourgmestre serait chargé de recueillir les épargnes et les ferait parvenir le samedi à la caisse d'arrondissement. Celle-ci ferait ses remises une fois par semaine à la caisse provinciale. Les caisses des communes et celles des arrondissements se borneraient à recevoir et à payer. La caisse provinciale serait chargée du maniement et du placement des fonds. La nation garantirait les dépôts. L'intérêt servi aux déposants serait de 4 % au moins. Le patrimoine de la caisse d'épargne serait employé à l'achat d'effets nationaux, ou en avances aux monts-de-piété moyennant un intérêt de

5 %. Le minimum des versements serait fixé à 50 centimes et le maximum des dépôts à 250 florins. On payerait les intérêts les 15 janvier et 15 juin. Les demandes de remboursement devraient être notifiées quinze jours à l'avance. La gestion de la caisse d'épargne communale serait placée dans les attributions du bourgmestre et la caisse d'arrondissement serait confiée à un certain nombre de notables élus par le conseil de régence; quant à la caisse centrale, elle devrait être administrée par une commission que nommeraient les États provinciaux et dont la présidence serait exercée par le gouverneur.

Grâce à la stricte économie qui serait apportée dans l'administration, le peuple se convaincrait que l'on n'a en vue que son seul intérêt. Naturellement porté à la méfiance, trop d'étalage l'effraie.

On pourrait faire plus encore pour encourager les dépôts et certes, lorsqu'on songe aux résultats infaillibles de l'économie sur la condition des classes laborieuses, nul encouragement ne paraîtra excessif. C'est ainsi que l'on pourrait admettre les reçus de la caisse d'épargne dans les caisses publiques avec remise de 1, 2, 3 %; chaque année un relevé nominatif des déposants qui ont le plus épargné serait envoyé au Gouvernement; il servirait de guide pour les faveurs à accorder et pour les récompenses à décerner.

La personnalité de Ducpetiaux, qui devait acquérir une célébrité méritée comme publiciste et philanthrope, grandit l'intérêt de cet exposé.

Il résulte de son témoignage que la classe ouvrière était pauvre et que sa situation restait stationnaire. Terrain ingrat pour l'implantation de l'épargne.

Faire collaborer le peuple aux efforts dépensés pour améliorer son sort est une forme de l'assistance bien supérieure à l'aumône. La pensée judicieuse de discipliner l'homme à l'exercice de l'épargne, dès sa jeunesse, est réalisée actuellement dans l'épargne scolaire.

Mettre l'ouvrier à l'abri de la tentation de dépenser, créer

insensiblement l'accoutumance, assurer la garde et la fructification des économies, sont encore aujourd'hui des principes fondamentaux.

Dans la préoccupation d'élever le prolétaire au rang de citoyen on voit se dessiner cette idée capitale que Wolowski devait si bien mettre en relief quinze ans plus tard : ce sera en grande partie par l'épargne que l'ouvrier s'affranchira du servage industriel.

Son système d'organisation est basé sur le principe de la centralisation financière combiné avec celui de la décentralisation administrative; il s'appuie sur la sauvegarde de la nation.

A cette époque d'extrême rareté des capitaux, il peut paraître nuisible et irrationnel de drainer les épargnes pour les faire affluer dans les chefs-lieux de provinces. La caisse d'épargne que la *Société générale* établit, en 1832, à Bruxelles et dans ses succursales, prêtait moins le flanc à cette critique, les capitaux pouvant être employés dans les chefs-lieux d'arrondissements, sièges de ses succursales.

Par contre, la multiplicité des lieux de dépôts donnait satisfaction au grief qui fut articulé dans la suite contre la caisse d'épargne de la *Société générale*, d'être d'un accès trop difficile aux populations des villes de seconde importance et des villages.

L'on peut s'étonner de voir Ducpetiaux porter ses préoccupations sur les moyens de séduire la confiance des ouvriers; mais nous ne pouvons juger la psychologie de l'ouvrier d'alors d'après ce qu'elle est aujourd'hui. La méfiance de l'ouvrier est un fait réel qui persistait encore bien longtemps après. Le législateur du 22 mai 1848 dut en tenir compte lorsqu'il craignit de tuer à jamais l'institution des caisses d'épargne, s'il limitait le remboursement des livrets en souffrance à ceux des ouvriers. Les résultats de l'enquête tenue par la Commission du travail en 1886, attestent que ce sentiment n'a pas encore complètement disparu.

Nous avons signalé l'action de la presse. Un groupe d'hommes politiques, dont le *Courrier belge* était l'organe,

presse le Gouvernement et l'aiguillonne [1]. Ils déclarent qu'il y a des réformes à accomplir et qu'ils vont éclairer l'opinion publique pour en faciliter la réalisation. Des articles se succèdent remarquables par l'élévation et la rectitude des idées, la sobriété du style, la courtoisie de la forme.

L'évolution des idées débute par cette affirmation : La révolution sociale commence [2]. Le peuple n'a plus foi dans la puissance du Gouvernement pour sortir du gouffre de la misère où il se trouve plongé, il cherche d'autres moyens. Le Gouvernement est loin d'avoir rempli sa mission, quand il aura obtenu l'assentiment des États de l'Europe à l'existence d'un nouvel État belge. Il doit s'occuper de projets d'administration intérieure pour mettre en harmonie le travail avec les travailleurs, la production avec la consommation, pour aplanir les difficultés et écarter les obstacles qui arrêtent le développement de l'intelligence et de l'industrie, et pour faire descendre dans les classes inférieures ce sentiment moral de la dignité de l'homme qui excite les vertus sociales, sur lesquelles seulement peuvent s'appuyer d'une manière stable, la liberté, la force et le bonheur du peuple.

Quelques jours après [3], sous le titre : *De l'état des institutions de bienfaisance*, l'on écrit : « Depuis plus de trois mois que les Chambres sont assemblées, elles n'ont encore entamé aucun de ces importants travaux d'amélioration et d'organisation intérieure dont le germe se trouve déposé dans notre Constitution ; il paraît qu'il y a à cet égard absence totale de plan arrêté, et la léthargie dans laquelle demeure plongé le

[1] Voir, sur la collaboration au *Courrier des Pays-Bas* et au *Vaderlander* de Van Meenen, Jottrand, Nothomb, Ducpetiaux, Claes, Mascart : *Cinquante ans de liberté. Histoire des lettres en Belgique*, par Ch. Potvin. Bruxelles, 1882, p. 129.

[2] *Courrier* du 10 décembre 1831. L'article porte un titre significatif : *Nouvelle période révolutionnaire*.

N. B. — Le *Courrier des Pays-Bas* prend pour titre le *Courrier*, au lendemain de la révolution, et le *Courrier belge* à partir de 1832.

[3] *Courrier* du 21 décembre 1831.

ministère de l'intérieur favorise admirablement la marche molle et paresseuse de la législation. » A la fin vient cette conclusion : « Nous appelons sur cet objet important toute la sollicitude du ministre de l'intérieur, convaincus que nous sommes, que l'administrateur des prisons et des établissements de bienfaisance lui a déjà depuis longtemps fourni les moyens de mettre la main à l'œuvre et d'entreprendre une réforme devenue indispensable. »

L'administrateur des prisons et des établissements de bienfaisance, c'est DUCPETIAUX, bien vraisemblablement l'inspirateur de cette vigoureuse campagne.

A très peu d'intervalle [1], paraît un programme des réformes à accomplir dans le domaine de la bienfaisance et de la prévoyance. Il n'y a pas de doute que cet écrit ne soit l'œuvre de DUCPETIAUX : c'est bien son style; les idées et les aspirations sur la matière de l'éducation et de l'épargne, sont bien les siennes. Le *Courrier*, par la déclaration contenue dans son numéro du 21 décembre, avait pour ainsi dire levé son anonymat.

Peu après, à l'occasion de l'examen du budget de l'intérieur, la section centrale vota la réduction du traitement attaché aux fonctions d'inspecteur général des prisons et des établissements de bienfaisance. DUCPETIAUX, profondément atteint dans sa dignité, résigna ses fonctions dans une lettre datée du 18 mars 1832, adressée au président de cette assemblée et qu'il inséra dans le *Courrier belge* du 21. Cette communication donna au philanthrope sacrifié l'occasion de faire l'exposé des travaux qu'il accomplissait et des réformes nécessaires qu'il projetait.

Entretemps, le 30 novembre 1831, la direction de la *Société générale* avait pris une résolution importante qui marque le début d'une nouvelle phase dans l'histoire des institutions d'épargne. J. Malou, dans sa *Notice historique* sur la Société

[1] *Courrier belge* des 3, 4 et 5 janvier 1832. Le premier article (les deux autres n'en sont que le développement) est intitulé : *Des causes de l'indigence et des moyens de la prévenir et de la soulager.*

générale [1], rapporte que la direction, témoin du malheureux état de choses à Bruxelles, et craignant qu'il ne détruisît la confiance des classes ouvrières dans les caisses d'épargne, reprit l'actif de la caisse de Bruxelles et, généralisant cette pensée, en fit l'application aux caisses des principales villes et localités du royaume.

Cette mesure fut portée à la connaissance du public par une circulaire dont voici le préambule.

SOCIÉTÉ GÉNÉRALE

POUR FAVORISER L'INDUSTRIE NATIONALE.

Caisses d'épargne.

La direction de la *Société générale,* voulant offrir à tous les habitants de la Belgique et notamment à la classe industrielle, le moyen, soit de rendre momentanément productif le fruit de leurs économies, soit de s'assurer pour eux ou pour leur famille des ressources dans l'avenir, a résolu d'établir des caisses d'épargne pour tout le royaume aux conditions suivantes : ....

Cette résolution fut favorablement accueillie [2], bien que l'institution nouvelle ne fût qu'un acheminement vers la caisse d'épargne nationale aux deux mille cinq cents succursales préconisée par les novateurs. « C'est, disait-on, aux ouvriers à profiter de cet utile établissement, en attendant que le Gouvernement puisse créer des institutions destinées à agir directemant et d'une manière générale sur l'amélioration des classes inférieures. »

La situation nouvelle fut donc acceptée comme un pis aller. Ducpetiaux mentionne encore les caisses d'épargne parmi les institutions à réformer, dans sa lettre de démission du 18 mars 1832.

[1] Annexe nº XXVI.

[2] Le *Courrier* du 22 décembre 1831 publie un article élogieux.

Le pouvoir n'était pas rebelle à la création d'une caisse d'épargne nationale, mais tout en protestant de ses bonnes intentions, il reculait devant la tâche périlleuse de sa réalisation.

A deux reprises, il poussa à la création de caisses d'épargne locales : la première fois, en 1834, lorsqu'il fut un moment question de la renonciation par la *Société générale*, à ses fonctions de caissier de l'État; une autre fois, en 1836, lorsque la législature inséra dans l'article 92 de la loi communale l'obligation pour les conseils échevinaux des villes manufacturières de veiller à l'établissement de caisses d'épargne.

Il fallut la répétition des crises financières de 1838-1839 et de 1848, celle-ci très grave, pour le décider à proposer à la législature l'institution d'une caisse nationale d'épargne.

CHAPITRE V.

CONFLIT DE 1834. — SUPPRESSION PROJETÉE DES CAISSES D'ÉPARGNE DE LA SOCIÉTÉ GÉNÉRALE. — CONSULTATION MINISTÉRIELLE DE 1835. — LOI COMMUNALE DÉCRÉTANT LA FONDATION DE CAISSES D'ÉPARGNE DANS LES VILLES MANUFACTURIÈRES.

L'article 92 de la loi communale du 30 mars 1836 dispose que les bourgmestre et échevins des villes manufacturières veilleront à ce qu'il soit établi des caisses d'épargne.

La filiation de cette disposition se rattache à un conflit qui surgit en 1834 entre le Gouvernement et la *Société générale* et qui faillit amener la suppression des agences de la caisse d'épargne de cet établissement financier.

Lors de la discussion du budget des finances pour l'exercice 1835, le maintien de la convention qui liait l'État à la *Société générale*, son caissier, fut remis en question ; le 17 décembre 1834, la direction de cet établissement communiqua au Gouvernement le libellé de ses prétentions.

L'impopularité de la *Société générale* aidant, le différend s'aigrit et les rapports devinrent très tendus. D'AERSCHOT se livra à une vive attaque contre la banque en séance du Sénat [1] et poussa le Gouvernement à la rupture. Le surlendemain, les journaux annoncent que la *Société générale* cesse d'être le caissier de l'État ; on commente le bien-fondé de l'attitude du ministre des finances, D'HUART [2].

La rupture s'était produite dans les circonstances suivantes. Le ministre des finances avait accueilli une proposition subsidiaire de la direction, qui consistait à déterminer tout de suite une époque en 1835, à laquelle la Société cesserait d'être chargée des fonctions de caissier de l'État ; cette époque avait été fixée au 1er juillet, mais en s'arrêtant à cette date, le ministre affirmait avoir clairement et formellement réservé le

[1] 27 décembre 1834.

[2] *Courrier belge* du 29 décembre 1834.

cas où un nouveau contrat serait conclu avant ce délai. La direction de la banque ayant, malgré cette réserve expresse, trouvé bon de considérer ce terme comme absolu et définitif, prit immédiatement des mesures en conséquence et, entre autres, celle de faire cesser les versements qui s'effectuaient chez ses agents pour la caisse d'épargne.

Était-ce de la part de la direction une résolution *ab irato*, était-ce un malentendu ou une ruse de guerre? Nous ne le savons point. Cet agissement fut critiqué. Le marquis DE RODES s'en plaignit vivement au sein du Sénat dans la séance du 20 mars 1835 [1].

Le Gouvernement s'émut et avisa aux moyens de remédier à la situation critique qui était infligée à l'œuvre de l'épargne nationale.

C'est alors que certaines mesures urgentes furent réalisées en vue de la situation présente, d'autres projetées en vue de l'avenir.

Le *Moniteur* du 7 janvier 1835 publie un arrêté royal daté du 4, accompagné d'une note justificative; il décrète l'émission dans les chefs-lieux d'arrondissement de coupures de bons du Trésor de 100, 200 et 500 francs, destinées à prendre la place des livrets d'épargne menacés de suppression [2].

D'HUART avait fait sanctionner par le Roi un arrêté autorisant cette émission de coupures de bons du Trésor, destinées dans sa pensée à remplacer les livrets d'épargne qui allaient être liquidés.

Cette mesure financière fut discutée. Dans un article intitulé : *Du ministre des finances, des bons du trésor et des caisses d'épargne*, le *Courrier belge* du 17 janvier accuse le ministre d'impéritie et le taxe d'ignorance.

« Les prêts gouvernementaux, disait-il, sont d'une solidité discutable et ne peuvent être subrogés au crédit privé.

» Au denier du pauvre il faut un asile plus tranquille. Sa

[1] *Moniteur* du 21 mars, 16e colonne.
[2] *Courrier belge* du 7 janvier 1835.

première épargne est la graine qu'il faut mettre en terre, et garder de toute injure. Aux chênes les tempêtes.

» Ce qui assied le crédit national, c'est qu'un papier d'État se classe en main ferme ; ce qui l'étend, c'est que ce papier soit demandé et le ministre s'en va l'offrant. »

Le ministre avait reproché à la caisse de la banque d'avoir parfois dépassé son but en servant à d'autres capitaux qu'à ceux provenant des économies du prolétaire ou du petit rentier. Le journal taxe cette assertion de téméraire et d'hypothétique.

Pour le surplus, l'article dégénère en diatribe et cesse d'être intéressant, si ce n'est peut-être pour l'étude de la polémique de l'époque.

En vue de sauvegarder l'avenir, le Gouvernement prit la résolution d'insérer dans le texte de la loi communale soumise aux délibérations de la Chambre, une disposition relative à la création d'institutions d'épargne au sein des centres de populations ouvrières.

Cependant le grave différend qui avait surgi entre la *Société générale* et l'État s'était apaisé. Au mois de juin 1835, elle rouvrit ses agences au service de l'épargne.

Les résolutions du Gouvernement paraissaient donc être désormais sans objet ; elles furent néanmoins maintenues eu égard aux motifs que le rapport suivant de la section centrale nous fait connaître.

« Après avoir fait un devoir aux bourgmestre et échevins des villes dont la population agglomérée s'élève à plus de 2,000 habitants, de veiller à l'établissement des comités de charité, nous avons cru qu'il y avait un autre devoir à remplir, celui de créer dans les villes manufacturières des caisses d'épargne *lorsqu'il n'en existe pas*. Ces institutions sont de véritables bienfaits pour la classe ouvrière ; on ne saurait assez les propager ; elles relèvent d'honnêtes ouvriers de l'état d'indigence. Ces utiles institutions deviendront en quelque sorte nationales, lorsque la loi en fera un devoir aux administrations communales. »

Il existe encore une autre raison. Les caisses d'épargne fondées par la *Société générale* ou par d'autres associations financières, pouvant se fermer de nouveau pour les mêmes causes qui ont déjà privé le public de leur service, ou même uniquement parce que ces sociétés cesseraient d'y trouver les avantages qu'elles se promettaient en les fondant, il était utile de prévoir le cas où l'ont devrait y suppléer [1].

Ces observations sont judicieuses; l'une de ces appréhensions se réalisa plus tard, quand la *Société générale*, obligée de refréner l'élan pris par sa caisse d'épargne, adopta des mesures qui dénaturaient cette institution.

Il fut donc légiféré. Dans le projet de loi communale qui fut déposé le 4 août 1835, le texte relatif aux caisses d'épargne est représenté par l'article 18, alinéa final [2], devenu plus tard l'article XCI du projet, et enfin l'article 92, alinéa 3 de la loi sanctionnée le 30 mars 1836.

La Chambre s'occupa de ce texte spécial dans sa séance du 25 février 1836 [3].

L'on voit se refléter dans les discussions certains desiderata qui ne firent que s'accentuer dans la suite.

Il y a d'abord celui de l'étendue territoriale à donner à l'œuvre de l'épargne. Liedts voulait une caisse d'épargne au chef-lieu de chaque district agricole. Gendebien voulait qu'il y en eût non seulement dans chaque ville, mais dans chaque commune manufacturière et citait à l'appui de son opinion la situation des communes de la banlieue de Charleroi.

Lebeau objecta aux partisans de la dispersion, les dangers de l'isolement pour la sécurité et la productivité des placements. A son avis, une caisse d'épargne centrale subsidiée par le Gouvernement, avec des succursales dans les localités, remplirait le mieux le but. Il préconisa l'intervention onéreuse de l'État. « Je crois que, pour assurer les bienfaits qui peuvent

[1] Arnould, *Situation des monts-de-piété*, p. 291.
[2] *Moniteur* du 11 octobre 1835.
[3] *Moniteur* du 26 février 1836.

résulter de l'établissement des caisses d'épargne, il faudra qu'un jour ou l'autre la législation intervienne ; il faudra que le Gouvernement fasse un sacrifice annuel, sacrifice qui sera bien compensé par l'amélioration de la moralité du peuple. » Cette assertion est très instructive.

Le Gouvernement avait porté ses préoccupations même sur la recherche d'un système d'organisation. Le 4 mars 1835, le ministre de la justice consulte les députations des États provinciaux sur les mérites du système publié par ARNOULD en 1829 et qui consistait à annexer des caisses d'épargne aux monts-de-piété existants [1]. Les avis des députations des États, des régences des villes contiennent les éléments d'une enquête non dénuée d'intérêt pour l'étude de cette période peu connue [2].

Le résultat pratique immédiat de cette tentative fut l'annexion d'une caisse d'épargne au mont-de-piété de Mons, ensuite d'une résolution de la Commission des hospices en date du 21 mai 1835, et d'une autre à Ostende, en vertu d'une délibération de la régence en date du 30 juin 1838 [3]. Nivelles avait inauguré le système depuis seize ans ; la fondation de la caisse d'épargne établie pour cette ville remonte en effet au 3 avril 1829 [4].

Pendant ces conjonctures, l'on voit les préoccupations du Gouvernement se traduire par l'apparition dans les colonnes du journal officiel de notices concernant les œuvres d'épargne. Le *Moniteur belge* du 17 juillet insère le texte d'un rapport de B. DELESSERT, en date du 9 juillet, sur les opérations de la caisse

[1] Le système d'ARNOULD, que nous avons du reste analysé dans le chapitre III de ce travail, fut préconisé au sein de la Chambre des députés de France par M. LOMBARD-BUSSIÈRE. Voir *Moniteur universel*, numéro du 3 février 1835. — Une notice de 8 pages, parue en Belgique, *circa* 1835 (Bibl. royale, n° 53452) (peut-être un tiré-à-part d'un article de journal), rappelle cet incident.

[2] D. ARNOULD, *Situation administrative*, etc., pp. 284 et suiv.

[3] D. ARNOULD, *Eod.*, pp. 285 et 289.

[4] *Eod.*, p. 57.

d'épargne de Paris. Le numéro du 27 juillet expose des données statistiques détaillées sur le mouvement de la caisse d'épargne de la *Société générale* et formule, en terme de conclusions, un examen parallèle entre les résultats de cette caisse d'épargne et ceux des œuvres similaires de l'étranger. Le 20 octobre suivant, le *Moniteur* publie une notice historique qui peut tenir lieu d'exposé des motifs à l'article 92 de la loi communale; nous l'utiliserons pour écrire la monographie de nos premières caisses d'épargne. Le rédacteur de cette notice insiste sur cette idée que le succès de l'œuvre dépend surtout de la confiance que lui accorderont les classes inférieures, toujours méfiantes lorsqu'il s'agit de placer leurs économies acquises avec tant de peine. Il indique les mesures de propagande qui ont déjà été prises par les organes de publicité (mesures visiblement inspirées par la lecture des rapports sur les caisses d'épargne françaises) : insertions dans les journaux, les almanachs pour 1834 et pour 1835, dans *Simon ou le marchand forain*, et dans quelques ouvrages destinés au peuple et publiés par la *Société pour l'instruction primaire et populaire*. Il fait appel au concours des hommes influents et particulièrement des membres du clergé.

C'est sans doute à cette propagande du Gouvernement qu'il convient de rattacher une résolution du Conseil provincial du Hainaut en date du 5 juillet 1839, décidant l'inscription d'un crédit annuel à son budget pour favoriser la création et le développement des caisses d'épargne [1].

Il convient de mentionner ici une mesure législative prise le 30 décembre 1835, décrétant l'exemption des droits de timbre et d'enregistrement pour les documents des caisses d'épargne. Une seule idée, une seule préoccupation se dégage des travaux parlementaires relatifs à cette loi [2] : les caisses d'épargne doivent être exclusivement réservées à la collection des épargnes du pauvre; le riche est un intrus. C'est sous

[1] Bivort, *Commentaire de la loi communale,* 7e éd., p. 145, note.
[2] *Moniteur* des 25, 27, 29 décembre 1835.

l'empire de ce sentiment que lors de la crise de 1848, on pensa ne rembourser que les dépôts des nécessiteux.

Le ministre des affaires étrangères objecta qu'il ne peut résulter aucun inconvénient de l'intrusion des gens aisés dans les caisses d'épargne; que, bien au contraire, les gros dépôts allégent le fardeau des frais d'administration.

Nous verrons Frère-Orban faire prévaloir la même solution, lors de l'institution de la Caisse générale d'épargne, et affirmer que les dépôts importants permettent de servir un intérêt plus rémunérateur.

CHAPITRE VI.

CRÉATION DES CAISSES D'ÉPARGNE DE LA BANQUE DE BELGIQUE ET DE LA BANQUE LIÉGEOISE. — CRISES DE 1838-1839. — MOTION DE ROGIER, LE 2 DÉCEMBRE 1842. — CRISE DE 1848.

Le 12 février 1835, une société anonyme se fonda à Bruxelles sous la firme *Banque de Belgique,* avec l'autorisation du Gouvernement, conformément à l'article 29 du code de commerce alors en vigueur.

L'article 5 de ses statuts, en définissant son objet, permettait la création d'une caisse d'épargne, qui fut effectivement établie, au mois de mai ou juin suivant [1].

A la même époque, c'est-à-dire le 9 mars 1835, une autre société anonyme, la *Banque liégeoise,* fut instituée à Liége. Elle s'annexa également une caisse d'épargne qui est encore en activité aujourd'hui.

Ces deux établissements financiers partagèrent avec la *Société générale* le privilège d'émettre des billets de banque.

Le 17 décembre 1838, la Banque de Belgique suspendit tout à coup le payement de ses billets. L'État intervint et la secourut dans sa détresse.

Cette crise est un fait historique intéressant; nous en ferons brièvement le récit.

La pensée d'instituer la *Banque de Belgique* en concurrence avec la *Société générale,* procède d'un événement considérable qui, dans l'esprit de tous, ouvrait une ère nouvelle à l'industrie : la loi du 1er mai 1834 décrétant la construction d'un réseau de chemins de fer.

[1] Voir les statuts de la Banque de Belgique, *Pasinomie,* 1835, p. 42. Ils furent modifiés le 11 avril 1841. L'article 5 disait : La banque .... cumule les économies de l'artisan et de la classe moyenne.

Dans son numéro du 19 mai 1835, le *Moniteur* publie l'analyse du règlement de cette caisse d'épargne.

L'engouement fut excessif.

La Banque prit sous son patronage quantité d'établissements industriels [1], cumulant ainsi sans prudence, au mépris des principes de la science financière, l'escompte et la commandite d'entreprises industrielles.

Nous citerons comme preuve de ces agissements, le curieux témoignage que deux membres du Parlement produisirent au Sénat, en 1848, lorsque la *Société générale,* qui avait suivi les mêmes errements que sa concurrente, dut à son tour suspendre ses payements.

« J'ai été témoin, moi qui habite un canton à forges, des fautes qui ont eu lieu pendant cette fièvre industrielle qui assaillait alors la Belgique. La *Société générale* et la *Banque de Belgique* se faisaient une concurrence qui a quintuplé la production du minerai ; chacune des sociétés allait, non pas au mieux, mais au plus vite; il y avait des commis qui venaient retenir tout le minerai de fer sans s'inquiéter de quelle qualité il était; je pourrais montrer dans des propriétés de ma famille, des quantités de minerai qui sont là depuis dix ans et jamais on n'en a mené une brouette à la forgerie. » — Discours du vicomte Desmanet de Biesme, séance du 20 mai 1848, *Annales,* p. 1748.

« Quand en 1835, la *Société générale* se mêla d'industrie, elle jeta les millions à pleines mains, faisant sortir de terre de gigantesques établissements sans s'inquiéter des débouchés qui pourraient s'offrir à leur production ; et les convertissant ensuite en actions, elle fournit à la Bourse la matière d'un pernicieux agiotage. » — Discours du baron de Waha, séance du Sénat du 20 mai 1848, *Annales,* p. 1744.

Quelques années à peine s'étaient écoulées depuis l'apparition de la loi du 1er mai 1834, que déjà l'industrie, outillée

[1] En 1836 : Saint-Léonard, fonderies de Vennes, la Réunion à Mont-sur-Marchiennes, houillère et usine d'Ougrée, l'Espérance; en 1837 : fonderies de Monceau, usine d'Ougrée, fonderies du Borinage, Société du Houyoux, houillère de Péronnes, verreries de Charleroi. — Voir *Doc. statist.* publiés par le Ministère de l'Intérieur, 1840, pp. 363, 364, 365.

outre mesure, dut ralentir sa production; nombre de hauts fourneaux furent éteints.

Une crise politique des plus graves, qui aboutit au traité des XXIV articles, vint encore augmenter les embarras de la situation.

Paul Devaux, dans la *Revue nationale* (t. IX, p. 124), retrace les angoisses qu'on éprouva. « On craignait que le pays ne fût livré à un coup de dé; ici on demandait la paix, là on poussait avec violence à la guerre; on se méfiait en quelque sorte les uns des autres, il y avait une véritable crise nationale. »

C'est dans ces circonstances que la *Banque de Belgique,* engagée dans ses entreprises industrielles, se vit dans l'impossibilité de continuer ses payements.

Dans l'intérêt des classes ouvrières, le Gouvernement se concerta aussitôt avec la *Société générale,* pour que celle-ci se substituât dans les obligations de la *Banque de Belgique* quant à la caisse d'épargne [1].

La *Société générale* s'empressa de se rendre à ses désirs et dès le lendemain les journaux publiaient les avis suivants :

Société générale pour favoriser l'industrie nationale.

La direction de la *Société générale* a l'honneur d'informer les personnes qui ont déposé des fonds à la caisse d'épargne établie par la *Banque de Belgique,* que, d'après le désir du Gouvernement et suivant convention arrêtée avec lui, ladite *Société générale* garantit le remboursement des sommes versées à ladite caisse jusqu'à ce jour.

La direction indiquera ultérieurement le mode à suivre pour le remboursement des sommes versées à ladite caisse d'épargne, ou pour l'échange des livrets délivrés par la *Banque de Belgique,* contre des livrets de la *Société générale.*

Bruxelles, le 17 décembre 1838.

Le Secrétaire, Gréban. *Le Gouverneur de la Société générale,* Comte F. Meeus.

[1] Voir l'*Indépendant* et le *Moniteur* du 18 décembre 1838.

Avis au public.

La *Banque de Belgique* soumet au public son état de situation, d'où il résulte qu'elle est au-dessus de ses affaires, et a réalisé cette année un bénéfice considérable.

La nécessité de faire des remboursements inattendus et la crise actuelle ont momentanément épuisé l'encaisse de l'établissement. La Banque n'a besoin que de temps. Elle donne avis qu'elle est en instance pour obtenir un sursis de payement. (Suit le bilan : nous le résumons.) Dans l'actif de fr. 46,987,058.30 figurent les articles suivants (en chiffres ronds) : caisse, 3,874,000 francs; portefeuille, 4,837,000 francs; fonds publics, 11,060,000 francs; comptes courants, 24,523,000 francs. Dans le passif, de somme égale à l'actif, on trouve : capital, 20,000,000 de francs; billets de banque émis, 7,250,000 francs; obligations 4 $^1/_2$, 1,545,000 francs; comptes courants, 16,354,000 francs; caisse d'épargne, fr. 1,015,298.58; balance, 647,913 francs.

L'émotion avait été profonde; la foule confondant les billets de tous les établissements financiers dans une même panique, se porta aux bureaux de la *Société de Commerce* et de la *Société générale*, où tous les employés durent être occupés au remboursement.

Le mécontentement se manifesta sous des formes très vives; on publia des pamphlets et l'on tint des réunions publiques dans lesquelles on discuta les intérêts que la Banque avait compromis par sa légèreté.

Le contre-coup de cet événement sur l'industrie fut des plus sensibles. Le *Courrier belge* du 20 décembre rapporte que six chefs d'établissements industriels de Liége, parmi lesquels John Cockerill, arrivèrent à Bruxelles implorer l'intervention du Gouvernement; 3,000 de leurs ouvriers étaient menacés de rester sans ouvrage.

En définitive, la situation de la *Banque de Belgique* n'était pas le moins du monde désespérée; c'était non pas une cessation définitive, mais une simple suspension des payements. Le désarroi que cet incident jeta dans les affaires est un symptôme des plus significatifs de la rareté des capitaux à cette époque.

La lecture des journaux est des plus instructives, mais comme elle n'intéresse que l'histoire économique, nous nous bornerons à signaler la critique du système financier de la Banque publiée par le *Courrier belge* du 30 décembre 1838, d'après les réflexions du *Capitaliste français*.

L'affaire entra dans la phase parlementaire.

Le 22 décembre, le ministre des finances présenta un projet de loi précédé d'un exposé qui définit les motifs de l'acte absolument exceptionnel que l'on allait demander à la Législature. En voici la teneur :

Je viens vous soumettre, d'après les ordres du Roi, un projet de loi tendant à mettre le Gouvernement en position de venir en aide à la *Banque de Belgique*. La cessation des payements de cet établissement étant de nature à exercer une influence défavorable sur l'industrie et le commerce, il importe d'atténuer, autant que possible, les effets d'une telle situation, bien que cette banque soit une institution tout à fait privée et qu'elle n'ait aucune espèce de liaison avec le trésor de l'État.

Il serait inutile de rechercher ici les causes de la fâcheuse position dans laquelle s'est placée la *Banque de Belgique* par ses opérations ; cet examen ne saurait remédier au mal, dont il s'agit d'arrêter les progrès. Nous avons pensé aussi qu'il ne serait pas prudent d'entrer ici dans les détails du bilan de la Société, attendu qu'un tel examen ne saurait être utilement exposé que dans le sein d'une commission à laquelle vous jugerez sans doute convenable de renvoyer immédiatement le projet avec les pièces dont il sera appuyé, laquelle commission pourra se faire produire tous les documents qu'elle jugera indispensables et entendre les personnes capables de lui donner les explications désirables.

Il nous suffira d'ajouter que, d'après les états et renseignements fournis par la *Banque de Belgique*, les sommes que le projet de loi a pour objet de lui prêter sont suffisantes pour qu'elle puisse immédiatement reprendre ses payements, en se soumettant aux conditions que l'article 3 réserve au Gouvernement de stipuler.

Texte du projet de loi.

ARTICLE PREMIER. — Il est ouvert au Gouvernement un crédit de 2,600,000 francs, qui sera employé à faciliter la reprise des payements de la *Banque de Belgique*.

Cette somme sera comptée au fur et à mesure des besoins, à titre de prêt audit établissement, soit en bons du trésor, soit en numéraire, moyennant intérêt à 5 %.

Art. 2. — Il est également ouvert au Gouvernement un crédit de 1,400,000 francs à l'effet de solder, pour le compte de la *Banque de Belgique* et moyennant sa garantie, les sommes qui sont dues et qui seront réclamées par les personnes qui ont déposé des fonds aux caisses d'épargne instituées par ledit établissement; ce deuxième prêt sera également productif de 5 % d'intérêt.

Art. 3. — Le Gouvernement réglera les conditions propres à assurer le meilleur emploi desdites sommes, et il stipulera le temps et les garanties nécessaires pour leur recouvrement.

Art. 4. — Pour faire face aux crédits susmentionnés, le Gouvernement est autorisé à créer des bons du trésor jusqu'à concurrence d'une somme de 4,000,000 de francs, aux conditions déterminées par la loi du 16 février 1833, n° 157.

Le projet de loi fut renvoyé à l'examen d'une commission. Devaux fit rapport dans la séance de la Chambre du 27 décembre 1838; guidé par l'intérêt des classes laborieuses, il conclut à l'adoption.

Malgré l'opposition de Lardinois, la Chambre discuta en comité secret; le vote eut lieu ensuite en séance publique : il fut unanimement favorable. Six membres s'abstinrent, parmi lesquels Ullens, qui motiva son abstention en disant qu'il ne votait pas contre le projet de loi, parce qu'il était juste et raisonnable que le Gouvernement intervînt pour la caisse d'épargne, qui est le trésor des malheureux, mais que, d'un autre côté, il ne voulait pas émettre un vote favorable, parce que la collation d'un subside de 2,600,000 francs pour faciliter les payements des billets et créances exigibles à charge de la Banque de Belgique constituait un antécédent dangereux [1].

[1] *Moniteur* des 26-27 décembre.

Le projet de loi, communiqué le même jour au Sénat, fut renvoyé à l'examen d'une commission spéciale. La séance fut suspendue, et à la reprise, J. Malou fit rapport.

Dumon-Dumortier lut une pétition de commerçants poussant la Législature dans la voie de l'intervention : « Les affaires sont arrêtées, disait-on ; la *Société générale* a restreint ses escomptes, il y a pour trois millions de bons effets qui ne peuvent s'escompter faute d'argent ; la Législature devrait appliquer pareille somme pour leur négociation. »

Le Sénat tint séance le soir, et grâce à cette promptitude le projet fut adopté le jour même. Le vote fut unanime [1] ; le Roi sanctionna la loi le 1er janvier 1839 ; elle parut au *Moniteur* le 3 janvier suivant.

A la suite de ces événements, la caisse d'épargne périclita dans de telles conditions qu'en 1840, elle ne recueillit que pour 206,738 francs de dépôts. Elle fut reconstituée sur de nouvelles bases le 1er novembre 1841 et liquida après la crise de 1848, qu'elle ne put éviter.

Une motion de Rogier vint incidemment appeler l'attention du Parlement sur les caisses d'épargne, au début de la session de 1842-1843.

On discutait le budget des voies et moyens, dans la séance du 2 décembre 1842 [2].

L'orateur, après avoir touché la question des assurances par l'État, aborda celle de la réorganisation des caisses d'épargne, question grave, disait-il, et digne des méditations du législateur.

A son avis, et il a été bon prophète, que la caisse d'épargne soit dans les mains du Gouvernement ou dans les mains des particuliers, le Gouvernement, aux yeux du public, est responsable et, le cas échéant, il devra rembourser les dépôts.

Au point de vue moral, au point de vue politique, il importe à l'État de multiplier le nombre des individus intéressés au maintien de l'ordre, au maintien de la nationalité.

[1] *Moniteur* du 28 décembre.

[2] *Moniteur* du 3 décembre 1842, 13e col.

Au point de vue des finances de l'État, côté secondaire mais non négligeable de la question, la mesure ferait bénéficier le trésor d'une différence d'intérêt de 1 %.

Au reste, il est désirable que le Gouvernement ne procède à l'établissement d'une pareille institution qu'avec la plus grande circonspection.

Dans une circonstance où l'on vient de faire des arrangements très larges avec le caissier de l'État, le moment paraît bien choisi pour opérer cette grande transaction.

L'éminent homme d'État ajoute : « Je rendrais grâce, je rendrais hommage au ministère qui parviendrait à poser un pareil acte. Le pays en retirerait une grande utilité, le Gouvernement beaucoup de gloire et de reconnaissance [1]. »

La proposition de Rogier fut appuyée par Meeus [2], qui nous apprend un fait qui peut nous surprendre. D'après lui, les caisses d'épargne qui existaient en 1842 dans beaucoup de pays voisins, ont été calquées sur celle de la *Société générale*. L'orateur fait ressortir les difficultés d'opérer des placements qui ne mettent pas l'institution en péril en cas de crise. Il signale qu'à Gand, une nouvelle banque récemment établie (la *Banque de Flandre*) a refusé la proposition que la ville de Gand lui avait faite de créer une caisse d'épargne. Comment la *Société générale* fit-elle face à la situation, lors de la crise de 1838-1839? En faisant venir de Paris 20 millions en pièces de 5 francs. Cela amène l'orateur à exposer l'excellent parti qu'un établissement d'épargne peut tirer des valeurs étran-

[1] En examinant, dans le chapitre suivant, les écrits qui ont traité la question de l'épargne, nous verrons la proposition de Rogier défendue dans un article de la *Revue nationale* qui est attribué à Paul Devaux.

[2] *Moniteur* du 4 décembre, 4e et 5e col.

Il faut présumer qu'en 1838, la *Société générale*, plus clairvoyante qu'elle ne le fut en 1848, avait prévu les dangers de la crise. Cela semble résulter d'une délibération du 6 mars 1838, apportant des limites au droit de réclamer les remboursements. — Voir l'avis au public inséré au *Moniteur* du 1er avril 1838.

gères, notamment des bons du trésor, afin de se créer des disponibilités dans les moments de détresse.

Ce point est à retenir. Frère-Orban, qui n'a décidément pas négligé un seul enseignement, fit de la possession du papier sur l'étranger, une des bases fondamentales de son système de disponibilités.

Ce discours amena quelques observations de Paul Devaux, qui reproche, entre autres défauts graves, à nos établissements d'épargne de ne pas être assujettis par le Gouvernement à des conditions assez rigoureuses, et notamment à celle de la publicité de l'emploi des fonds que la confiance des déposants y apporte [1].

La motion de Rogier fit sans doute une certaine impression sur le Gouvernement. Dans la séance du Sénat du 29 décembre, Nothomb, ministre de l'intérieur, fit part à l'assemblée « de deux grands actes posés par le Gouvernement et dont le second est encore inconnu. Ce second acte est l'institution de caisses d'épargne dans sept provinces où elles manquaient. L'arrêté royal qui organise ces caisses d'épargne paraîtra d'ici à peu de jours [2]. »

Cet arrêté ne parut point.

La crise de 1848 eut deux épisodes qui aboutirent respectivement aux lois des 22 mars et 22 mai, décrétant des émissions de billets de banque et établissant le cours forcé des billets de la *Société générale* et de la *Banque de Belgique*.

Au lendemain du jour où la France venait de changer la forme du gouvernement, la Banque de France obtint l'autorisation de lancer une émission de 350 millions de billets ayant cours légal.

A la suite de ces événements, le Gouvernement belge saisit la Législature d'un projet de loi dont le dépôt fut provoqué par une lettre de la *Société générale,* datée du 18 mars. Ce projet portait que les billets de banque de cet établissement et ceux de la *Banque de Belgique* auraient cours forcé, hormis

[1] *Moniteur* du 3 décembre, 19e col.
[2] *Moniteur* du 30 décembre 1842, 10e col.

les coupures de 50 francs et au-dessous. La *Société générale* pourrait émettre 20 millions de billets et la *Banque de Belgique,* 10 millions; les deux sociétés établiraient un comptoir d'escompte au fonctionnement duquel elles affecteraient un capital de 8 millions.

La *Société générale* appuyait sa demande d'intervention de motifs basés sur la nécessité de défendre son encaisse contre le danger d'exportation du numéraire.

Le projet fut adopté par les deux Chambres le jour même de sa présentation et fut sanctionné le surlendemain.

En réalité, la crise financière qui sévissait était due à la fois à des causes économiques et à une perturbation politique profonde et générale. Naguère, au milieu d'une grande prospérité industrielle, dans les pays les plus riches, les entreprises de chemin de fer avaient été arrêtées par le défaut de capitaux; de 1838 à 1846, des établissements considérables avaient été condamnés au chômage.

Une seule usine, celle de Marcinelle et Couillet, avait pour près d'un million de fontes dans ses magasins.

Depuis deux ans, on avait vu s'écrouler les principales maisons de Vienne, de Londres et de Paris; depuis plusieurs mois, des maisons dont la réputation était séculaire en Europe, étaient tombées en faillite. La faillite était devenue le sort commun; le maintien sur pied, l'exception. Dans le cours de l'année 1848, le travail était réduit aux deux tiers dans un grand nombre d'établissements, et l'on appréhendait qu'il ne décrût à la moitié. La rente belge était tombée de 98 à 70 [1].

Une pétition adressée à la Chambre par M. HAUMAN [2] peint la situation sous des couleurs sombres :

« Toutes les sources de la fortune publique et privée sont atteintes en Belgique. Les fonds publics ont subi une énorme

[1] *Annales,* 1847-1848. Discours de DE WAHA, p. 1750; de DE ROYER, p. 1747; de LEBEAU, p. 1617; de VEYDT, p. 1754; de DUMON-DUMORTIER, p. 1725.

[2] *Annales*, séance du 10 mai, p. 1624.

dépréciation. La dette flottante ne se renouvelle pas, et les titres à échéance ne s'escomptent qu'au taux excessif de 12 %. Les propriétés immobilières ne trouvent pas d'acquéreurs. Les capitaux se cachent et refusent les placements réputés naguère les plus solides, les hypothèques les mieux assurées; les transactions commerciales sont arrêtées. Le travail industriel lui-même est menacé. Et pendant que la fortune publique est compromise... le passif de tous devient exigible. »

Eu égard à de si profondes complications et à une époque de si grande rareté de capitaux, l'intervention de l'État par la loi du 22 mars ne devait être qu'une ressource dilatoire pour des établissements financiers fortement engagés dans les entreprises industrielles. Une catastrophe était inévitable.

La *Société générale* ne tarda pas à suspendre ses payements. Quant à la *Banque de Belgique,* profitant de la leçon que les événements de 1838 lui avaient infligée, elle avait pris des précautions assez empiriques, il est vrai, mais qui la mettaient à couvert vis-à-vis des créanciers de sa caisse d'épargne.

Avant d'aborder l'examen de la nouvelle solution législative qui intervint le 22 mai 1848 au profit de la *Société générale,* voyons par quel procédé la *Banque de Belgique* se tira d'affaire.

Nous ne possédons que quelques documents originaux sur ce point ; nos sources contiennent des relations que nous trouvons dans les rapports présentés à la Commission permanente de la caisse d'épargne en 1848 et en 1849, dans un périodique, et dans l'exposé des motifs de la loi du 16 mars 1865.

P. Devaux, dans un écrit intitulé : *Encore un mot sur la caisse d'épargne à propos d'une mesure récente de la Banque de Belgique* [1], résume ainsi les mesures adoptées : 1° Les capitaux de la caisse d'épargne seront désormais placés en rente de la dette publique ou autres fonds garantis par l'État ; 2° Ce placement se fera non pour le compte de la *Banque de Belgique,* mais pour celui de la caisse d'épargne, c'est-à-dire des déposants eux-mêmes ; en d'autres termes, si par suite de l'achat ou de

[1] *Revue nationale,* t. IX, p. 193 (1843).

la vente des fonds publics il y avait perte ou gain, ce seraient la caisse d'épargne, les déposants et non la banque, qui subiraient l'une ou profiteraient de l'autre.

En réalité, dit l'exposé des motifs précité, c'était une caisse établie sur le principe de la mutualité. Les placements se faisaient pour le compte commun des déposants. Tous les quatre ans, ceux dont les fonds avaient été dans l'association durant cet espace de temps, devaient se partager les bénéfices. La caisse pouvait se libérer par la remise des titres de rentes belges à raison de 4 $^1/_2$ (plus tard 4) francs de rente annuelle pour chaque centaine de francs redemandée.

La caisse bonifiant 1 % d'intérêt de plus que celle de la *Société générale*, il y eut un tel empressement à y déposer des sommes assez fortes, que dès le 1er août 1845, l'administration, effrayée, réduisit le taux de l'intérêt à 3 $^1/_2$ %. Cette décision, bien qu'elle assurât encore aux déposants un avantage de $^1/_2$ % d'intérêt de plus que celui qui était bonifié par la *Société générale*, arrêta l'élan des déposants. En effet, la recette qui, du 1er novembre 1843 au 1er août 1844, s'était élevée à 2,344,325 francs, soit 261,000 francs par mois, versés par 1,319 déposants, était réduite, du 1er août au 31 décembre 1844, à 481,481 francs, soit seulement 96,296 francs par mois, versés par 511 déposants. Jusqu'en 1846, la situation de cette caisse présenta cependant des résultats assez favorables, mais dès l'année suivante, les remboursements excédèrent les versements de près de 350,000 francs.

La crise politique de 1848 dut nécessairement peser de tout son poids sur un établissement dont tous les capitaux étaient exclusivement placés en fonds publics. Aussi l'administration, ne pouvant faire face aux demandes de remboursements, décida que ceux-ci ne se feraient qu'en rentes belges au lieu de numéraire. Les réclamations furent unanimes et, après de longues négociations, la *Banque de Belgique*, avec le concours de la Banque nationale, se décida, en 1852, à liquider sa caisse d'épargne à ses risques et périls [1].

[1] *Pasinomie*, 1865, p. 46.

Cette relation sur la question du remboursement peut être complétée par la version qui fut émise au Sénat par Dumon-Dumortier [1].

Ce dernier porte un jugement sévère. « La Banque, dit-il, a usé d'un droit, mais quel en a été le résultat? Les créanciers ont été remboursés en perdant 30 ou 40 %. Elle était débitrice de 6 millions à la caisse d'épargne; par ce moyen indirect, elle a atermoyé ses payements, car il va sans dire que les créanciers n'iront pas demander le remboursement en fonds publics, quand ils voient qu'ils perdraient 40 à 50 %. Sa conduite a trouvé quelques critiques parmi les déposants, mais en général, les créanciers ont pris patience et attendent des temps meilleurs pour obtenir leur remboursement. »

En résumé, comme cela est attesté d'ailleurs par un factum qui fut publié à Bruxelles en 1849, la *Banque de Belgique*, après avoir en quelque sorte suspendu ses payements en se prévalant des dispositions statutaires de la caisse, fut contrainte par l'opinion publique de rouvrir ses guichets et obligée de liquider les obligations de la caisse à ses risques et périls. La Banque n'avait pas suffisamment pris garde, en établissant les nouveaux statuts de 1841, à quel point l'exacte notion de cette faillite contractuellement acceptée devait échapper aux déposants peu instruits, combien cette clause de remboursement pouvait blesser la morale publique. On comprendra la justesse de cette observation quand on aura comparé la différence du traitement qui fut appliqué aux déposants respectifs des caisses d'épargne des deux banques. Ce parallèle fut établi au sein des Chambres et cette inégalité fut critiquée avec raison.

Voici comment, à deux mois d'intervalle, la détresse financière de la *Société générale* motiva pour la seconde fois l'intervention du Parlement.

Le 13 avril 1848, elle sollicita du Gouvernement un nouveau secours de 20 millions, afin de pouvoir faire face aux obliga-

[1] *Annales*, 1847-1848, 19 mai, p. 1726.

tions qu'elle avait contractées vis-à-vis des déposants de sa caisse d'épargne.

Le Gouvernement, dominé par le péril de la situation, fit taire ses répugnances et saisit la Législature d'un nouveau projet d'émission.

Voici quelles sont, en substance, les considérations par lesquelles Veydt, ministre des finances, motiva le projet de loi :

Dans une lettre du 13 avril, la *Société générale* a signalé au Gouvernement les difficultés que faisaient naître, au milieu de la crise, les besoins du service de la caisse d'épargne. Elle avait été assez heureuse pour traverser les crises financières, mais elle n'était pas préparée à la crise politique née des événements du 24 février; les valeurs parfaitement sûres et réalisables la veille, étaient devenues impuissantes, parce qu'elles ne trouvaient pas d'acheteurs; la même cause agissant sur les débiteurs paralysait en partie les recouvrements et faisait affluer à la caisse d'épargne de nombreuses demandes de remboursements. La Société a continué ses opérations dans l'intérêt du commerce, mais elle ne peut plus concilier les services qu'elle rend ainsi avec le devoir impérieux d'acquitter les dettes des caisses d'épargne. En conséquence, la *Société générale* propose au Gouvernement, comme moyen d'échapper aux plus graves difficultés, une émission facultative de billets de banque à concurrence de 20 millions.

Le Gouvernement a examiné si un grand intérêt public commandait son intervention. Il a eu recours aux lumières d'une commission spéciale qui comprenait Jules Malou et Ch. de Brouckere; celle-ci s'est acquittée de sa tâche avec dévouement, elle a consigné ses observations dans un rapport.

Le Gouvernement s'est rallié à l'avis de la commission; il s'est convaincu, après un mûr examen, que l'intérêt public commande d'accueillir la demande de la *Société générale* [1].

[1] Séance du 28 avril 1848, *Document* nº 251; *Annales*, 1847-1848, p. 1607.

Le projet contient les deux dispositions suivantes, qui prévoient la création d'une caisse nationale d'épargne.

ART. 9. — Le Gouvernement pourra instituer une caisse d'épargne, destinée principalement à faciliter le placement des économies de la classe ouvrière.

Il arrêtera les statuts organiques de cette caisse et des succursales dans les provinces.

ART. 10. — Les porteurs des livrets des caisses d'épargne actuelles pourront obtenir le transfert de leurs dépôts à la caisse d'épargne instituée par l'État, en se conformant à ce qui sera prescrit à cet égard par les statuts.

Ces deux textes ont une valeur purement historique. Ils constituent le premier jalon de l'institution nationale qui fut édifiée sur de si superbes assises par la loi du 16 mars 1865.

Nous ne tarderons pas à les voir disjoints pour faire place à un projet spécial de loi organique.

La discussion du projet ne nous intéresse qu'à deux points de vue. Il importe d'abord d'extraire des débats les faits qui caractérisent la crise; il importe ensuite de signaler la conception que l'on se fit au sein des Chambres législatives de la nature du lien obligatoire qui rattachait la caisse d'épargne à la nation.

Il est hors de doute que la faillite de la *Société générale* vis-à-vis de la clientèle de sa caisse d'épargne est due uniquement à une immobilisation excessive de son encaisse.

Le compte actif du bilan s'élevant à 241 millions, comprenait entre autres articles (en chiffres ronds) :

Portefeuille . . . . fr.	9,900,000
Prêts sur titres.	57,900,000
Actions de la *Société générale*	40,000,000
Fonds publics	18,800,000
Comptes courants.	37,000,000

Ces placements donnaient lieu à de sévères critiques.

Les titres donnés en nantissement pour 57,900,000 francs de prêts, étaient des valeurs industrielles d'une réalisation immédiate ruineuse. La Société avait, d'autre part, commis la faute d'appliquer son fonds de réserve, s'élevant à 40 millions, au rachat de ses actions. Les débiteurs par comptes courants pour 37 millions étaient solvables sans doute, mais ils comprenaient plusieurs sociétés fondées sous le patronage de la *Société générale* autour de laquelle elles gravitaient en satellites.

L'examen de ce bilan inspira les réflexions suivantes à la commission spéciale instituée par le Gouvernement pour examiner le projet de loi : Lorsque, les capitaux étant immobilisés, une crise survient, d'une part les fonctions étrangères à la mission des établissements de crédit comme banques, absorbent une grande partie de leurs ressources ; d'autre part, en présence de dettes exigibles, se trouve un actif considérable, gage certain, parfois surabondant, pour les créanciers, mais gage qui n'est point disponible et que les circonstances ne permettent pas de réaliser [1].

Le rapport de la section centrale, œuvre de d'Elhoungne, fut extrêmement dur pour la direction de la Société.

Il lui reproche d'avoir immobilisé ses capitaux avec témérité. « On a, dit-il, multiplié sous toutes les formes les appels aux capitaux, non pour reverser ces capitaux dans la circulation au moyen de l'escompte, non pour les faire tourner au profit du crédit public et privé par l'abaissement successif du taux de l'intérêt, mais véritablement pour épuiser la circulation en faveur de quelques établissements privés et dans un but égoïste, condamné d'avance par la pensée haute et grande qui a présidé à la fondation de la *Société générale* [2]. »

Ce rapport entraîna la retraite des membres du comité directeur.

[1] *Annales,* 1847-1848; *Docum.* n° 251, p. 1607; le rapporteur de la Commission était J. Malou.

[2] *Annales,* 1847-1848; *Docum.* n° 264, p. 1641.

La section centrale conclut au remboursement intégral de tous les déposants, sans distinction de catégories.

A son avis, si la caisse d'épargne, fidèle à son titre et à sa destination, avait reçu exclusivement les économies des travailleurs, il est permis de croire que l'intervention de l'État eût été admise par un vote unanime. C'est sans doute parce qu'il y a parmi les déposants à la caisse d'épargne des personnes riches ou aisées, que la cinquième section a proposé de limiter le remboursement à une partie des dépôts et de ne donner aux autres que des acomptes en leur délivrant pour le surplus une obligation de la *Société générale* [1].

Elle décida néanmoins qu'il ne serait établi aucune différence soit à raison de la qualité des déposants, soit à raison de l'importance des sommes déposées.

Elle pensa que l'institution des caisses d'épargne, si éminemment utile par la moralité, par l'esprit d'économie, par l'amour de l'ordre et de la paix publique qu'elle développe dans la classe laborieuse, devait sortir intacte de la crise actuelle. Indépendamment du précédent posé à l'égard de la *Banque de Belgique* et qui liait moralement l'État, la section centrale estima qu'il fallait laisser à l'institution des caisses d'épargne la confiance des masses et, si possible, une sorte de prestige; or, sous quelque prétexte qu'on établît des catégories, il était à craindre que l'institution n'en fût, sinon ébranlée, au moins affaiblie pour longtemps.

[1] La Banque remit au Gouvernement un relevé des livrets et des dépôts, dressé par catégories de profession et par catégories de quotité. C'est le document statistique de cette nature le plus complet qui ait été dressé en Belgique, à notre connaissance — Voir l'atlas annexé au présent ouvrage.

En voici un extrait (21 mars 1848) :

Livrets d'ouvriers.	5,609	pour	2,981,134 francs.
— de domestiques.	8,540	—	7,003,408 —
— d'établissements publics. .	3,048	—	8,845,214 —
— de détaillants	2,932	—	2,501,735 —
— d'autres personnes . . .	19,108	—	22,697,099 —
	39,237	—	44,028,590 francs.

Les Chambres législatives discutèrent le projet de loi avec beaucoup de zèle. L'exposé des opinions qui furent émises par des orateurs qui ont pour la plupart laissé à la postérité le souvenir d'hommes d'État de mérite, renferme des appréciations intéressantes sur l'obligation morale qui lie l'État envers les déposants [1].

Le projet, adopté à une forte majorité, fut sanctionné le 22 mai, c'est-à-dire le jour même du vote émis par le Sénat.

M. Ernest Discailles, dans son beau livre sur Charles Rogier [2], rappelle que les meilleurs amis du ministère avaient vu de fort mauvais œil déposer ce projet qui soulevait de graves questions de principe. Le Roi, par contre, avait vivement prié Rogier de le faire voter. « Mon cher ministre, lui écrivait-il le 26 avril, le crédit est de toutes les choses de ce monde la plus timide, et le rétablir, la chose la plus difficile. Je vous recommande donc bien vivement l'affaire de la *Société générale.* Nous avons si glorieusement marché qu'il serait affreux de faire naufrage au port. »

[1] *Annales,* mai 1848; Chambre, p. 1611 : Delfosse, Destriveaux, Lebeau, le ministre des finances, F. Pirmez, d'Elhoungne; p. 1627 : de Haerne, de Mérode, Malou. — Sénat, p. 1715 : Dumon-Dumortier; p. 1724 : Id., de Baillet, de Rodes; p. 1743 : le ministre des finances; p. 1744 : le ministre de la justice, baron de Royer, Desmanet de Biesme, baron de Waha, Pirmez, baron de Royer, Pirmez.

[2] Charles Rogier *d'après des documents inédits;* Bruxelles, 1894; t. III, p. 253.

CHAPITRE VII.

TRAVAUX PARLEMENTAIRES AYANT POUR OBJET LA RÉORGANISATION DES CAISSES D'ÉPARGNE. — DÉPÔT DU PROJET DE LOI DU 23 MAI 1859, INSTITUANT UNE CAISSE GÉNÉRALE D'ÉPARGNE.

Nous avons vu que le projet de loi déposé pour sauver la caisse d'épargne de la *Société générale* d'un désastre, contenait deux articles qui annonçaient l'établissement d'une Caisse nationale d'épargne. Ces textes ne donnaient pas une satisfaction suffisante aux partisans de cette innovation, car ils laissaient le soin de réaliser cette grande œuvre au bon vouloir du Gouvernement, qui restait aussi maître de rédiger les statuts à son gré.

La section centrale amenda le projet; elle fit de la création de cette caisse une obligation. « Il sera institué sous le patronage et sous le contrôle de l'État... » Elle alla plus loin et exprima l'opinion qu'une institution aussi importante, intimement liée à des intérêts d'un ordre aussi élevé que le perfectionnement moral et matériel des classes laborieuses et le crédit public, devait entièrement reposer sur la loi, qui est l'expression la plus complète de la volonté nationale, et non sur des arrêtés émanés du pouvoir exécutif seul.

D'autre part, le rapport de J. Malou nous fait connaître qu'un membre de la commission spéciale estima que la caisse d'épargne à instituer devait être gérée comme *ensemble de droits distincts* [1].

Voilà deux principes fondamentaux qui se font jour. La Caisse d'épargne dépendra de la volonté de la nation et sera soustraite à l'arbitraire du pouvoir exécutif; de là à en faire une institution autonome, il n'y a qu'un pas. La pensée de la faire gérer comme un ensemble de droits distincts contient plus que l'affirmation de son autonomie; elle en fait une œuvre morale, une personne civile indépendante, une mutualité qui est la chose de la nation et non un service gouvernemental.

[1] *Annales*, 1847-1848, p. 1610.

Il était réservé à l'initiative d'un esprit supérieur de définir plus tard les vrais principes et de réaliser par leur heureuse combinaison un organisme réel.

Au moment où la Chambre allait terminer sa délibération, elle vota la disjonction des articles où se trouvait déposé le principe de l'institution nouvelle.

Se rendant aux observations de la section centrale, le Gouvernement avait annoncé le dépôt d'un projet de loi spécial instituant une caisse d'épargne placée sous le patronage de l'État; dès ce moment, les articles 9 et 10 du projet en discussion devenaient sans objet. (Séance du 11 mai, p. 1650.)

Un projet de loi préparé par le Gouvernement avec le concours d'une commission spéciale fut déposé dans la séance du lendemain.

L'exposé des motifs et les dispositions du projet ne renferment aucune conception originale [1]. Une seule nouveauté : l'institution d'une succursale de la caisse d'épargne par canton de justice de paix.

Mais la disposition fondamentale que l'on s'attendrait à trouver tout au moins améliorée, celle des placements des capitaux, on la cherche vainement. Le projet propose un seul mode d'emploi : l'achat de rentes belges et les prêts au trésor; d'où cette conséquence logique : obligation de défendre l'accès de la caisse d'épargne aux dépôts de plus de 2,000 francs.

Cette absence de toute tentative pour concilier les exigences de la sécurité des dépôts avec celles de leur disponibilité, est déconcertante. Les crises subies dans le passé, en Belgique et en France, n'avaient donc su inspirer la salutaire résolution de résoudre le problème. On peut apprécier par là l'étendue du service que Frère-Orban a rendu au pays le jour où il créa, par le jeu si simple, si sûr et si lucratif de l'escompte, et par sa gamme de placements variés, les disponibilités restées jusqu'alors à l'état de chimère.

Le projet de loi n'aboutit point.

[1] *Doc.* n° 278. *Annales,* pp. 1657 et 1803.

Frère-Orban, ministre des travaux publics, remplaça Veydt au ministère des finances, le 18 juillet 1848.

Il convient de mentionner comme témoignage nouveau de la sollicitude du Gouvernement pour l'amélioration du sort de la classe ouvrière, le rapport que Rogier adressa au Roi pour motiver l'arrêté du 16 avril 1849, décrétant des mesures pour l'encouragement des sociétés de secours mutuels [1]. Ce document énonce tout un programme de réformes : instruction primaire, moralisation et prévoyance, sage répartition des impôts, libre circulation des objets nécessaires à l'existence, facile disposition des instruments du travail, hygiène. Ce fut également le 16 avril 1849 que le Roi nomma la commission chargée d'élaborer un projet relatif à l'établissement d'une caisse générale de prévoyance et d'une caisse de retraite particulièrement applicable aux classes ouvrières [2].

Un projet de loi instituant une caisse de retraite, déposé le 29 juin 1849, fut la sanction de ces travaux.

Dès ce moment, tout semble indiquer que l'on va passer aux actes. Il est pourvu à l'organisation des sociétés de secours mutuels, une loi va établir une institution de retraite; la création d'une caisse d'épargne, qui est le troisième terme du système, s'impose.

Le discours du Trône qui ouvre la session 1849-1850 annonce que « des lois portant organisation des caisses d'épargne et du crédit foncier seront soumises aux délibérations de la Chambre ».

Au début de cette même session, la discussion du projet de loi sur l'institution d'une caisse de retraite s'ouvrit par le dépôt du rapport de la section centrale présenté par T'Kint de Naeyer dans la séance du 6 décembre 1849 [3].

Voici en quels termes ce document affirme l'intime connexité qui relie la caisse d'épargne aux mutualités et aux institutions de retraite.

[1] *Moniteur* du 17 avril 1849.

[2] *Moniteur* du 19 avril 1849.

[3] *Annales,* p. 172. Voir le recueil intitulé : *Institution d'une Caisse générale d'épargne et de retraite,* cité *infra.*

« La création de cette institution combinée avec l'amélioration des sociétés particulières de secours mutuels, et la réorganisation des caisses d'épargne, complétera un système de prévoyance qui, dans son ensemble, doit exercer une influence décisive sur le sort matériel et sur la condition morale de la plus grande partie de la société.

» La caisse d'épargne, destinée à recevoir de petites économies pour les rendre aux déposants à volonté, avec les intérêts accumulés, élève un plus grand nombre d'hommes à la possession d'un capital ; ce capital qui grossit, pour ainsi dire, goutte à goutte, est une avance sur le besoin, un moyen d'arriver à l'aisance. Mais les efforts individuels ne suffiraient pas pour protéger l'ouvrier, depuis le moment où son travail commence à devenir productif jusqu'à celui où l'âge l'oblige à l'abandonner. De longues maladies, des blessures graves, une famille nombreuse à élever, peuvent renverser les calculs les mieux combinés. Pour rendre la prévoyance plus féconde, on a compris depuis longtemps qu'il fallait l'unir à cette double pensée : l'association et l'assurance. »

Dans la séance de la Chambre du 2 mars 1850, FRÈRE-ORBAN déclara se rallier à un amendement de CH. DE BROUCKERE à l'article 11 du projet de loi portant institution d'une *Banque nationale,* amendement aux termes duquel, s'il est institué une caisse d'épargne, le Gouvernement se réserve d'en faire faire le service par la *Banque nationale.* C'est ainsi que, pour la première fois, le principe d'une caisse nationale d'épargne se trouva déposé dans un texte de loi, l'article 11 de la loi du 5 mai 1850.

Seul, le projet de loi sur la Caisse du crédit foncier fut discuté. L'œuvre fut très absorbante et très laborieuse.

Un changement de ministère éloigna FRÈRE-ORBAN du pouvoir pendant plusieurs années, quand enfin, le 23 mai 1859, il put réaliser ses promesses et effectuer le dépôt du projet depuis si longtemps attendu.

CHAPITRE VIII.

TRAVAUX DES PUBLICISTES. — CONGRÈS DE BIENFAISANCE ET ENQUÊTES. (1832 A 1865.)

Nous avons signalé la propagande qui fut faite en faveur des institutions de prévoyance après l'avènement d'une nouvelle dynastie. Elle obtint un premier résultat par la fondation de la caisse d'épargne de la *Société générale,* le 1er janvier 1832, et de ses nombreuses agences. La création des caisses d'épargne de la *Banque de Belgique* à Bruxelles, qui eut deux succursales [1], celle de la *Banque liégeoise* à Liége, en 1835, l'annexion de caisses d'épargne aux monts-de-piété de Mons et d'Ostende, respectivement en 1835 et 1838, ajoutèrent quelques établissements nouveaux à ceux qui existaient déjà. Un arrêté royal du 7 mai 1837 établit une caisse d'épargne pour le dépôt d'une partie de la masse des militaires [2].

Nous avons retracé le fâcheux embarras dans lequel la menace de la *Société générale* de supprimer ses agences en 1834, plongea le Gouvernement, les mesures qui furent prises à cet égard, la consultation ministérielle de 1835 et finalement l'élaboration de l'article 92, alinéa final, de la loi communale de 1836, imposant un devoir de propagande aux collèges échevinaux des villes manufacturières.

Puis nous avons étudié les crises de décembre 1838 et d'avril-mai 1848, qui aboutirent, le 12 mai 1848, au dépôt d'un projet de loi instituant une caisse nationale, projet qui échoua et fut remplacé par le projet plus mûri et infiniment plus parfait que Frère-Orban déposa le 23 mai 1859 et qui devint la loi du 16 mars 1865.

[1] La succursale d'Anvers fut fondée en 1837; celle de Liége, en 1838.

[2] de Brouckere et Tielemans, *Répertoire de l'admin.; verbo :* Caisses d'épargne, p. 87.

L'histoire des idées philanthropiques pendant la période qui s'écoule de 1832 à 1865 est intimement liée à celle du paupérisme, qui affligea la Belgique et fut un objet de constantes préoccupations. La crise linière ou la misère des Flandres, la crise alimentaire qui sévit de 1845 à 1847 et de 1853 à 1855, indépendamment des crises politiques et économiques de 1839 et 1848, qui durèrent respectivement trois et quatre années, en furent les plus tristes épisodes. On peut se rendre compte de la gravité des circonstances en parcourant la liste des publications de l'époque [1].

La lutte contre le paupérisme s'est aussi manifestée sous forme de congrès de bienfaisance, ou bien sous forme d'enquêtes sur la situation de la classe ouvrière, qui ont exercé une influence considérable sur le développement des œuvres philanthropiques.

Nous diviserons la matière du présent chapitre en deux parties. Dans la première, nous passerons en revue les écrits qui traitèrent des caisses d'épargne, et dans la deuxième, nous nous occuperons des enquêtes ouvrières et des congrès de bienfaisance.

§ I. — *Littérature* [2].

I.

Ch. de Brouckere rappelle, dans un opuscule qu'il publia en 1845 [3], les idées qu'il défendait déjà au Congrès scientifique

[1] Voir : *Bulletin de la Commission centrale de statistique*, t. V (inséré dans le Catalogue de la Bibliothèque appartenant à cette Commission et publié en 1853). — *Catalogue de la Bibliothèque de l'administration centrale du Ministère de la Justice*, Weissenbruch, 1868. — *Catalogue des livres de la Bibliothèque de l'Académie royale des sciences, des lettres et des beaux-arts*. Seconde partie, troisième fascicule. Hayez, 1890.

[2] Nous citons pour mémoire une brochure assez banale intitulée : *Instruction populaire sur la caisse d'épargne, adressée aux ouvriers de tous les métiers*, in-8°, 1833, par Kindt. — Bibl. de la Commission centrale de statistique, n° 667.

[3] *Lettre à M. le comte Arrivabene sur la condition des travailleurs*, 1845, pp. 13 et suiv. — Bibl. roy., n° 53393.

de Liége en 1836. Nous sommes dépourvus d'indications sur ce congrès, mais nous avons retrouvé dans la *Revue belge* [1] le mémoire que de Brouckere lut à cette assemblée dans la séance du 5 août 1836. Il est intitulé : *Des caisses d'épargne. Comment pourrait-on étendre aux campagnes le bienfait des caisses d'épargne?*

Voici quelles sont les vues exposées par l'auteur :

Les caisses d'épargne fondées par les sociétés financières s'attachent moins à être véritablement utiles qu'à multiplier leurs bénéfices; d'un autre côté, les œuvres de philanthropie atteignent difficilement le but, parce qu'elles ne peuvent garantir un placement certain, un intérêt ou un produit déterminé.

Il est préférable d'adopter un système mixte, de confier le placement des capitaux à un grand établissement public, lui faciliter la recette pour en obtenir de meilleures conditions dans l'intérêt de l'humanité, et placer entre lui et le peuple des philanthropes chargés des détails de l'opération.

L'accès aux caisses d'épargne d'hommes appartenant à la classe aisée ne doit pas être condamné. Bien qu'il convienne de considérer les établissements d'épargne comme une institution populaire dont le double objet est d'améliorer la condition de l'ouvrier et de détruire le fléau de la charité publique, il ne faut pas perdre de vue que le maître, absorbé par les travaux de sa profession, ne trouve pas toujours des moyens de placement de ses économies, et que, d'autre part, l'inactivité des capitaux blesse la société entière.

Une banque est éminemment propre à faire fructifier les capitaux. Mais une banque ne peut, ni par elle-même ni par ses agents, se mettre en contact direct, immédiat avec l'ouvrier chaque fois qu'il reçoit son salaire. Pour qu'il y ait économie réelle, c'est-à-dire épargne sans perte, il est nécessaire que chaque localité ait sa caisse d'épargne ou des collecteurs de la caisse générale.

[1] T. IV (1836), pp. 426 à 434.

La caisse communale peut faciliter le mouvement des fonds et l'administration de bienfaisance peut servir d'intermédiaire entre l'ouvrier, l'artisan et le banquier.

En effet, une administration communale régulièrement organisée peut prévoir les sommes qu'elle aura disponibles pendant un temps déterminé. Elle peut envoyer cette somme à la banque au compte de la caisse d'épargne et recevoir successivement, des collecteurs locaux, le produit des économies de chaque mois, de chaque semaine. Ces rentrées successives remplaceront le vide occasionné par le dépôt à la caisse d'épargne et aideront à subvenir aux dépenses de la commune. Dans le cas où les dépenses dépasseront la somme déposée par anticipation, la commune fera un second versement; dans le cas contraire, elle retirera du dépôt la partie nécessaire à ses besoins.

L'administration de bienfaisance vaquera à la recette des épargnes et à la tenue des écritures qui en sont la conséquence, en siégeant, suivant les usages locaux, soit une fois par semaine, soit une fois tous les quinze jours, à l'heure où les ouvriers rentrent chez eux chargés de leurs salaires.

Elle déterminera, par un règlement spécial à la localité, les formalités à remplir par les déposants et les minimum et maximum de chaque épargne partielle, de manière à répondre au but de l'institution, en conservant son caractère d'administration de bienfaisance et en renvoyant directement aux agents de la banque les déposants de la classe aisée pour le placement des capitaux oisifs qui leur appartiennent.

Les communes ne font aucun emploi des sommes dont elles peuvent disposer momentanément; en déposant ces sommes, elles se créent un revenu nouveau et réalisent un bénéfice plus que suffisant pour couvrir les frais des mouvements de fonds. Elles sont du reste intéressées à diminuer le nombre des indigents qui tombent indirectement à leur charge.

Il ne faut pas cependant s'abuser sur les moyens d'exécution. On n'improvise pas une organisation nouvelle. Que l'on propose l'application de ce système dans une province d'abord et dans une commune de chaque canton seulement.

Mais l'établissement des caisses d'épargne fût-il réalisé, que l'œuvre resterait imparfaite, si l'on n'amenait pas le peuple à épargner, si on ne lui faisait pas comprendre que, faute de prévoyance, il est exposé à traîner une vieillesse misérable.

Car la question est complexe et peut se diviser en deux points principaux : l'organisation des caisses d'épargne ou les moyens de faciliter l'accumulation des économies, et l'épargne même ou l'objet alimentaire de l'institution.

La charité publique, comme elle a été comprise et appliquée jusqu'à ce jour, est une lèpre qui ronge le corps social. Le plus grand service à rendre à l'humanité est d'inculquer des pensées d'avenir aux classes laborieuses.

C'est à tort que « quelques esprits chagrins, gens qui sont *classiques* jusque dans les sciences morales, se rient encore de ceux qui veulent substituer la charité de prévoyance aux institutions décrépites des siècles passés, et demandent que nous nous occupions plutôt d'améliorer la condition actuelle du peuple que de songer à son avenir ».

En résumé, l'auteur estime que la question proposée peut se formuler dans les termes suivants :

Désigner un ou plusieurs établissements publics pour recueillir toutes les épargnes, sans restriction sous le rapport de la quantité; de préférence un établissement contrôlé à la fois dans ses résultats par le Gouvernement et par le public dans la manière d'opérer, afin d'appeler sur lui la confiance générale ; imposer à cet établissement l'obligation d'avoir un représentant au moins dans chaque province; laisser à chaque commune le soin de fixer, par l'organe de son administration et d'accord avec les bureaux de bienfaisance, le mode de perception et le règlement d'une caisse d'épargne spéciale, basé sur l'emploi préalable des fonds oisifs de la commune et des institutions de charité.

Ce mémoire, qui fut lu par l'auteur à l'assemblée générale du Congrès du 5 août 1836, est intéressant à plus d'un titre.

On peut considérer ce système d'organisation comme reposant sur une conception nouvelle dont le côté pratique est le caractère dominant.

Ch. de Brouckere déclare lui-même qu'ayant depuis longtemps abandonné les sciences spéculatives pour la vie pratique, il ne se fait pas illusion sur la possibilité d'improviser une organisation nouvelle. Initié aux opérations financières par ses fonctions de directeur de la Banque de Belgique, il est convaincu qu'il n'y a que les banques qui soient capables de faire valoir les fonds d'épargne d'une façon fructueuse; la gestion des dépôts par un grand établissement financier contrôlé est donc une des bases de son système. La création de petits organes d'adduction des épargnes sur tous les points du territoire, à l'intervention de philanthropes et avec le concours des établissements publics, en est une autre base. Il établit de la sorte un partage des fonctions entre le réservoir central et les organes secondaires qui soulagent la charge du premier.

L'auteur n'insiste pas sur la nécessité de créer cet organisme tout d'une pièce : il se contenterait d'un essai fait dans une province; ce langage en dit long sur l'inertie des administrations et des particuliers.

L'unique résultat qu'il poursuit par l'institution des caisses d'épargne se rattache à l'ordre d'idées des bienfaits de la prévoyance; indirectement, il entrevoit la possibilité de remplacer « la lèpre » de la charité publique par une forme d'assistance supérieure. Quant au profit considérable que les classes nécessiteuses retirent de la fructification du travail par les épargnes répandues dans la circulation, c'est un phénomène qui n'avait pas encore appelé l'attention à cette époque.

Il semble résulter de l'observation qui termine notre exposé qu'en ce temps-là, il y avait encore des gens, « des *classiques* », qui combattaient le système de la prévoyance côtoyant celui de la charité; cette indication n'est pas sans valeur documentaire.

Dans sa lettre au comte Arrivabene publiée en 1845, de Brouckere raconte qu'il espérait que le Gouvernement aurait souri à ses idées, les aurait faites siennes en les améliorant, en leur donnant une forme positive et pratique, mais que son espoir avait été déçu.

Puis, reproduisant ses anciens griefs, l'auteur affirme à nouveau que les caisses d'épargne fondées par les banques ne peuvent atteindre le but, parce qu'elles facilitent surtout l'accumulation des capitaux des riches qui n'ont pas besoin d'être stimulés : c'est ainsi que leur effet utile se borne à rendre productifs des capitaux qui autrement demeureraient momentanément sans emploi.

Il répète que les caisses d'épargne, en 1845, ne sont pas plus connues dans les campagnes qu'elles ne l'étaient en 1836. Au surplus, ajoute-t-il, si les ouvriers connaissaient leur existence, ils ne sauraient se rendre chaque semaine au chef-lieu de l'arrondissement. C'est pour ce motif que, prêchant d'exemple, il a profité de sa situation de président du conseil d'administration de la puissante Société la *Vieille-Montagne* pour faire établir, en octobre 1832, une caisse d'épargne pour ses ouvriers. Cette institution est encore très prospère aujourd'hui.

II.

En 1844 parut un mémoire qui préconise la réforme de l'épargne que Ducpetiaux avait défendue en 1831 [1].

III.

La *Revue nationale* de Belgique [2] publia, en 1843, une étude intitulée : *De l'établissement en Belgique d'une caisse d'épargne de l'État,* que l'on attribue à Paul Devaux [3].

Elle paraît avoir été inspirée par l'accueil favorable que le projet de créer une caisse d'épargne de l'État avait reçu l'année précédente au sein de la Législature [4].

[1] *Du paupérisme,* par A. P. (Armand Plétain), mémoire couronné par la Société des sciences, des arts et des lettres du Hainaut. Mons, 1844, pp. 125 et 132.

[2] T. IX, p. 113.

[3] Voy. *Catalogue de la bibliothèque de l'administration centrale du Ministère de la Justice.* Bruxelles, Weissenbruch, 1868, p. 569, nº 7776.

[4] Voy., p. 41, ce que nous avons dit de la motion formulée par Rogier dans la séance de la Chambre du 2 décembre 1842.

L'auteur traite successivement les points suivants : Responsabilité de l'État en cas de catastrophe. — Popularité que l'État retirerait de la création d'une caisse d'épargne. — Expérience heureuse faite en France. — Clause de sauvegarde à inscrire dans les statuts en matière de remboursements. — Maximum des dépôts. — Devoirs de l'État.

Il débute par ces réflexions très justes : Une chose évidente pour tout le monde depuis ce qui est arrivé en 1838, c'est que, si une crise quelconque venait à mettre en péril une grande caisse d'épargne, dont dépendît l'avenir de milliers d'ouvriers, l'État ne pourrait se refuser à intervenir; plus même l'actif de la caisse serait compromis, c'est-à-dire plus l'intervention serait onéreuse, et plus les motifs de venir au secours de tant de petites fortunes seraient impérieux. Sans qu'il existe aucune obligation réelle ni écrite de la part de l'État, en fait, il y a donc solidarité entre lui et les caisses d'épargne actuelles. Ainsi, les avantages de la gestion de ces caisses appartiennent aux particuliers qui les ont instituées, l'État n'y participe pas; mais leurs dangers, leurs fautes, leurs malheurs retombent sur lui, et ces fautes, ces revers dont il doit subir le poids, ce n'est pas lui qui est chargé de les prévenir.

Parmi les avantages qui seraient le fruit de cette organisation, ce travail cite l'apparition d'un lien moral, d'un lien nouveau entre le Gouvernement et la classe ouvrière; le peuple ne verrait plus exclusivement l'administration sous son côté onéreux; il s'apercevrait que le rôle du Gouvernement dans la société ne se borne pas à lui demander des sacrifices d'hommes et d'argent; il lui reconnaîtrait un caractère de patronage moral et bienfaisant; l'individu se sentirait lié par son intérêt au pouvoir central et par lui à la nation entière.

Il tire ensuite argument de ce fait que le Gouvernement français n'a éprouvé aucune perte à servir 4 % d'intérêt aux capitaux énormes qui lui sont confiés [1]; il suppute

[1] La catastrophe de 1848 a trompé beaucoup de prévisions. Le baron Ch. Dupin, en dépit de sa profonde compétence en la matière, était complètement rassuré sur l'avenir des caisses d'épargne françaises. Sa quié-

les frais d'administration, le taux d'intérêt à servir et qu'il évalue à 3 1/2 %, l'emploi des capitaux qu'il préconise en fonds publics nationaux pour une partie, étrangers pour une autre.

L'auteur considère la question du remboursement intégral des déposants en cas de crise comme une extrémité inéluctable. Si l'État pouvait être forcé momentanément de suspendre ses remboursements en espèces, il resterait toujours à ses créanciers un débiteur solvable. Il ne verrait que de la franchise et pas d'inconvénient à écrire dans les statuts que, dans des circonstances pareilles, et après que les remboursements auraient atteint une certaine limite, la caisse d'épargne pourrait être autorisée, par une loi portée à cet effet, à satisfaire momentanément à la réquisition des déposants qui exigeraient le remboursement, en leur laissant le choix entre des obligations ou bons du trésor à intérêt de 4 ou 4 1/2 %, remboursables en deux ou trois ans, ou plus tôt, si les circonstances le permettent, et des rentes 5 % au pair.

Dans ce système, les dépôts des particuliers ne peuvent dépasser le maximum de 2,500 francs. L'auteur reconnaît que ces limites peuvent paraître étroites.

tude procédait d'un phénomène de décroissance des retraits de livrets en proportion inverse de l'augmentation des déposants, observé à trois époques de crise, et comparativement aux exercices antérieurs.

Époques de crise.	Quand la caisse de Paris possédait	Accroissement du nombre de livrets retirés.
De 1821 à 1822.	14,705 déposants.	215 %.
De 1836 à 1837.	80,798 —	27 %.
De 1839 à 1840.	112,158 —	15 %.

Voir Dupin, *Statistique des caisses d'épargne, crises éprouvées depuis l'origine jusqu'à la crise actuelle.* Paris, Panckoucke, 1845. (Extrait du Moniteur universel des 4 et 11 mai 1845.) Brochure de 30 pages.

Dans un rapport que Benjamin Delessert fit la même année, il était dit, à propos de la mesure qui réduisit à 2,000 francs le maximum des dépôts de la caisse d'épargne de Paris, qu'il n'est pas suffisamment pourvu aux besoins de l'épargne; et le rapporteur ajoute qu'un capital de 2,000 francs ne répond pas complètement au besoin qu'éprouve l'ouvrier déposant d'assurer sa subsistance, quand sera venu le moment de la vieillesse et de l'incapacité de travail.

Cette objection n'en est pas une pour nous, dit l'auteur; car nous n'avons pas en vue de pourvoir à une existence par le seul dépôt confié à la caisse d'épargne. Telle n'est pas, à notre avis, sa mission. Elle doit faciliter les moyens de capitalisation, donner un emploi utile et immédiat aux petites sommes. Mais une fois la voie frayée, les premiers pas faits, il est désirable que les capitaux économisés soient convertis en rentes sur le grand-livre ou en propriétés immobilières.

Cette conception assez stricte de la mission des caisses d'épargne était celle de la loi française de 1845, à laquelle l'auteur songeait vraisemblablement quand il écrivait ces lignes. Ignorait-il que cette loi était un vif sujet d'affliction pour des hommes éminents, qui s'intéressaient à la cause de l'épargne [1] ?

Le problème fut de nouveau posé lors de la constitution de la Caisse générale d'épargne; nous verrons que Frère-Orban repoussa énergiquement ce système qu'il considérait comme étroit et injuste.

Devaux termine son article par une critique sévère de l'inaction de l'État; cette disposition d'esprit, commune à la plupart des hommes publics de l'époque, est une manifestation de l'acheminement des idées vers l'intervention du Pouvoir. En laissant, disait-il, des établissements particuliers percevoir l'épargne d'une masse d'ouvriers, ainsi que les capitaux d'établissements de charité qui sont sous la tutelle de l'autorité,

[1] Wolowski et le baron Dupin. Voir les développements que nous donnons à la question de la limitation des dépôts, dans la troisième section de ce livre.

sans qu'aucune règle ni aucune espèce de publicité soient imposées à l'emploi de ces fonds, le Gouvernement belge fait défaut à sa mission sociale, il manque de prévoyance, et nous pourrions dire d'humanité; il y a en quelque sorte de la barbarie à rester seuls, sous ce rapport, dans l'espèce d'anarchie où nous sommes.

IV.

En 1844, F. VIDAL, économiste et homme politique français, fit paraître à Paris un opuscule dans lequel il expose un système remarquablement complet et nouveau d'organisation des caisses d'épargne, basé sur leur transformation en institutions de crédit, où l'on peut voir se dessiner certains traits essentiels qui caractérisent la Caisse générale d'épargne belge, instituée en 1865 [1].

[1] *Des caisses d'épargne.* — I. Les caisses d'épargne transformées en institutions de crédit. — II. Création d'ateliers de travail au moyen d'avances fournies par les caisses d'épargne. Paris, à la Librairie sociétaire, 1844, 75 pages. (Bibl. Comm. centr. statist., nº 1431; bibl. Acad. roy., nº 12937.) — A paru d'abord dans la *Démocratie pacifique*, t. I, année 1843, nºs 136 à 144. HORACE SAY en a donné un compte rendu dans le *Journal des économistes,* mars 1844, p. 20.

Voir dans le *Dictionnaire de l'économie politique* publié par COQUELIN en 1852, *verbo* VIDAL, une notice biographique sur ce publiciste. Il a laissé quelques écrits de valeur sur des sujets économiques, notamment un livre estimé: *De la répartition des richesses ou de la justice distributive en économie sociale* (1846), que TOUSSENEL déclara être l'ouvrage le plus savant et le plus complet qui eût été publié sur l'économie politique et sociale, depuis le fameux livre des *Nouveaux principes* de DE SISMONDI. (Voir *Le travail affranchi,* 1849, numéro du 4 février.) Il a laissé un autre livre très important intitulé : *Organisation du crédit personnel et réel, mobilier et immobilier*. Paris, à l'administration de la Librairie sociétaire, 1852.

Il joua un certain rôle politique. En 1848, il fut secrétaire de la Commission du Luxembourg; nous le voyons, en 1849, figurer sur la liste des candidats à l'Assemblée législative, votée par le comité démocratique socialiste des élections, à côté de CABET, VICTOR CONSIDÉRANT, LEDRU-ROLLIN, PIERRE LEROUX, MADIER DE MONTJAU, PROUDHON et FÉLIX PYAT.

La préoccupation dominante de Vidal, était l'établissement d'une grande institution nationale qui dispensât largement, utilement et sans danger, à l'agriculture, à l'industrie et au travail les bienfaits d'un crédit vaste et puissant (p. 5).

Son principal objectif était l'institution du crédit par la collection des épargnes, au rebours de ce qu'ont fait la plupart des publicistes antérieurs, qui ont laissé dans l'ombre la fonction que les institutions d'épargne doivent remplir dans la circulation économique.

Nous pensons comme lui qu'une institution d'épargne qui n'est pas construite d'après la double exigence de l'épargne et du crédit, est nécessairement une œuvre imparfaite.

Si la question s'est présentée à Vidal sous son aspect de l'organisation du crédit, c'est là une chose bien naturelle, quand on considère les préoccupations et les souffrances que la défectueuse circulation des capitaux infligeait alors au monde des affaires. Cette question avait fait l'objet d'une foule de dissertations dans les écrits de l'époque, et en particulier dans les publications de l'école socialiste, qui apporta une importante contribution à son étude.

Vidal donne pour base à son travail un long et sérieux exposé théorique du crédit. Dans la définition de ses idées, il procède directement de Cieszkowski, économiste de valeur,

Il fut élu représentant du peuple en 1850, mais il se retira de la vie politique l'année suivante, pour rentrer dans sa ville natale, à Coutras, où il mourut le 6 février 1872.

Une autre notice plus importante est consacrée à ses écrits dans l'*Histoire du socialisme* de Benoit Malon (Lugano, 1879), p. 178. François Vidal est, d'après cet auteur, un économiste socialiste plutôt qu'un socialiste pur. Comme publiciste, il n'est pas estimé à sa juste valeur; les tapageurs l'ont étouffé. Malon donne une analyse de ses idées. Il conclut : « Colins s'est fait sa place; il n'en est pas de même de Vidal et de Pecqueur, et c'est pourquoi je me fais un devoir de rendre ici hommage à ces méconnus de grand mérite. » Voir encore : B. Malon, *Le socialisme intégral; histoire des théories et tendances générales*. Paris, Alcan, 1890, pp. 24, 25, 75, 155, 158, 302, 315, 351, 410. Id., *Lundis socialistes; précis historique, théorique et pratique du socialisme*. Paris, Alcan, p. 102.

non sans affinité avec l'école phalanstérienne, et qui avait eu le mérite de composer sur le crédit et la circulation un savant et lumineux traité, vraiment digne de l'autorité qu'il exerça sur les écrivains de cette époque [1].

Les idées maîtresses se dégagent du livre de VIDAL dans un enchaînement logique, plein d'intérêt.

Le travail a besoin du capital, il ne peut s'exercer sans instruments, sans matériaux et sans avances. D'une part, il y a des bras sans ouvrage faute de capitaux, des activités inoccupées; d'autre part, il y a des richesses stériles; il existe donc des forces immenses à utiliser dans le plus grand intérêt des capitalistes et des travailleurs, dans celui de la société tout entière. Pour utiliser toutes ces forces, il suffit de fournir aux capitaux un emploi utile, au travail les avances indispensables; de créer un intermédiaire qui offre au prêteur : loyer convenable pour ses capitaux, sécurité complète, garantie de remboursement à volonté, et à l'emprunteur, des conditions assez favorables pour qu'il puisse payer le loyer de la somme prêtée et, de plus, trouver encore pour son travail une récompense suffisante.

Il faut un intermédiaire qui affranchisse les cultivateurs, les artisans, les industrieux, du lourd tribut que lèvent sur eux chaque année les usuriers des villes et des campagnes. Les compagnies particulières, incapables d'une œuvre sérieuse de crédit autre que commanditer le commerce et qui, d'ailleurs, grâce au désordre de la concurrence universelle, rançonnent le travail et l'industrie, ne peuvent être cet intermédiaire.

[1] *Du crédit et de la circulation,* par le comte AUG. CIESZKOWSKI. Paris, BEUTTEL et WURTZ, 1839. — Voir un compte rendu de MICHEL CHEVALIER, *Journal des Débats* du 22 août 1840. Une deuxième édition de cet ouvrage parut en 1847, chez Guillaumin; elle contient en appendice un rapport intitulé : *Du crédit foncier,* qui fut présenté au Congrès central d'agriculture dans la session de 1847. Ce rapport, qui avait paru dans la *Phalange,* fut publié en brochure sous le titre : *Du crédit mobilier et immobilier.* Paris, Librairie sociétaire, 1847. Une troisième édition de ce traité, avec l'appendice, fut publiée chez Guillaumin, en 1884.

Ces dernières considérations nous indiquent suffisamment que l'auteur poursuit, par l'institution des caisses d'épargne, un double résultat : faire fructifier les économies des travailleurs et du même coup les faire servir à l'amélioration du sort des classes laborieuses.

Il a donné plus de précision à cette idée dans une courte critique qu'il a faite du livre de Dupin sur la constitution, l'histoire et l'avenir des caisses d'épargne, dans la *Démocratie pacifique* du 19 février 1844.

« Les villes de fabriques, dit-il, sont précisément celles qui comptent » le moins de déposants.

» S'il est bon d'établir des caisses d'épargne, il est bon surtout de » garantir du travail à tous les hommes de bonne volonté, d'assurer à » chaque travailleur des salaires toujours suffisants. A cela, que peuvent » les caisses d'épargne, telles qu'elles sont constituées ?

» Voilà pourquoi nous avons posé que l'essentiel aujourd'hui était de » chercher à utiliser les fonds déposés, de les consacrer à commanditer » le travail, à créer des ateliers permanents de production. »

Il n'est pas possible non plus de maintenir l'organisation actuelle des caisses d'épargne françaises, qui versent leur encaisse au Trésor ; ce mode d'emploi est doublement défectueux, d'abord à raison de son improductivité, ensuite en ce qu'il rend le crédit des caisses solidaire du crédit public, chose dangereuse dans les temps de crise politique. La catastrophe de 1848 vint démontrer, quatre ans plus tard, le bien-fondé de cette perspicace observation.

Il importe peu, ajoute-t-il, que le Trésor affecte une partie de son encaisse en rentes de l'État, placement que seule la surabondance des capitaux pourrait justifier et qui, en toute occurrence, donne lieu à de désastreuses liquidations en temps de crise prolongée. Cette démonstration bien étudiée de l'auteur, manifestement versé dans la connaissance des opérations financières, est en concordance avec celle que fit M. de Pouhon, lorsqu'il établit, dans une brochure publiée en 1862, qu'en dernière analyse, tout le poids du déficit vient

s'appesantir sur l'État, lui-même gêné, obéré et réduit à emprunter dans les circonstances calamiteuses [1].

Les caisses d'épargne doivent être indépendantes du Trésor, en ce sens que les dépôts ne doivent jamais être employés aux dépenses de l'État; d'autre part, les intérêts qui s'y trouvent engagés sont si graves qu'elles ne peuvent échapper à la direction, tout au moins à la surveillance active et immédiate du Gouvernement. De là cette conclusion naturelle : l'intermédiaire cherché sera une grande institution nationale établie par l'État, c'est-à-dire la société ou la nation (p. 7), qui seule a la capacité voulue pour créer une organisation normale du crédit, conformément à cet aphorisme de Law, reproduit de Cieszkowski, que « l'État doit donner le crédit et non le recevoir ».

Vidal fut, avec Pecqueur et Colins, un des précurseurs de la doctrine collectiviste; dans ce même ordre d'idées de la mission de l'État, organe indiqué pour délivrer le pays des intermédiaires avides qui le pressurent, il estime que si le Gouvernement s'avisait, sans supprimer la concurrence, « d'établir des entrepôts de marchandises où tous les fabricants pourraient envoyer leurs produits, où les prix seraient cotés en chiffres; si, pour tous bénéfices et frais, il se contentait de prélever 10 °/₀ sur la valeur déclarée; si, de plus, il répondait de la qualité du produit, du poids et de la mesure, en un an, il aurait monopolisé tout le commerce au plus grand avantage des producteurs et des consommateurs » (p. 35). C'est par analogie, ajoute-t-il, qu'il demande que le Gouvernement, à l'aide des caisses d'épargne, vienne faire concurrence à tous les usuriers de France, à tous les prêteurs et escompteurs, pour fournir aux ouvriers, aux cultivateurs, aux artisans, même au petit commerce, mais surtout au travail, des capitaux à bon marché.

Il faut que l'État soit garant vis-à-vis des déposants du rem-

[1] Voir *infra*, IIIe section, les travaux de Visschers, Haeck et de Pouhon, sur le projet de loi instituant une Caisse générale d'épargne.

boursement du capital et du service des intérêts; et cette garantie qui lui est imposée suffit pour lui donner le droit de contrôle ou de surveillance. Nous verrons que ce principe est celui de la loi belge du 16 mars 1865. Il est surprenant que l'auteur, qui voyait fonctionner sous ses yeux la Banque de France, n'ait pas donné au principe qu'il vient de formuler son complément logique, en faisant de sa caisse d'épargne une institution autonome, détachée de l'organisation gouvernementale; il a eu tort d'en faire un service financier de l'État, en stipulant que ses profits et ses bénéfices figureront au budget des recettes (p. 26). Nous verrons que Frère-Orban n'a pas commis cette faute : dans le système de la Caisse générale d'épargne, les bénéfices sont pour compte de la collectivité des déposants; un fonds de réserve, formé au moyen de prélèvements annuels opérés sur les revenus, constitue une provision pour les pertes éventuelles et rend la garantie de l'État purement morale.

L'institution nationale préconisée par l'auteur prendra la forme d'un établissement de crédit. Les caisses d'épargne, en effet, ne sont-elles pas des banques de dépôt recevant les économies de la classe ouvrière? Faudrait-il donc une bien grande métamorphose pour les convertir en banques d'emprunt et de prêt tout ensemble? N'est-il pas évident qu'il suffirait, pour cela, de les autoriser à placer, c'est-à-dire à prêter les sommes qu'elles reçoivent en dépôt (p. 15)?

Ici commence la seconde partie de la tâche : assigner aux fonds provenant de l'épargne un emploi productif, les consacrer à encourager, à commanditer le travail. L'auteur propose :

1° D'établir dans toutes les villes du royaume, du moins dans tous les chefs-lieux d'arrondissement, des banques de prêt et d'emprunt qui joueront précisément le rôle des banques d'Écosse, sans avoir besoin de recourir comme elles aux billets de circulation;

2° D'établir dans les villes de commerce des banques d'escompte;

3° D'organiser une vaste société d'assurances, qui s'étendrait sur la France entière et qui cumulerait tous les avantages des

compagnies aujourd'hui existantes, au grand bénéfice des assurés;

4° D'organiser un service général pour l'envoi et le transport à peu de frais de toutes les sommes d'argent, pour l'encaissement, le recouvrement et le payement de tous les effets et billets sur tous les points du royaume;

5° Enfin, d'encourager puissamment l'agriculture, de créer des centres de production agricole, des fermes modèles, des colonies, des ateliers de travail, sans immobiliser les sommes déposées, sans diminuer les garanties de remboursement à volonté.

Chaque article de ce programme est l'objet de développements très étudiés.

Il convient de faire remarquer que son système de banque de prêt s'écarte en un point important de celui de la banque écossaise. A chaque caisse d'épargne, Vidal annexe un comptoir de prêt et d'emprunt qui fournit « aux travailleurs solvables, laborieux, probes et honnêtes, les fonds dont ils ont besoin ». Ce système de prêts est emprunté aux banques d'Écosse où ils sont connus sous le nom de crédits de caisse (*cash-credits*); on les retrouve également dans les *Vorschuss-Vereine* de Schultze-Delitsch et dans les banques populaires. Ils présentent une particularité : la moralité de l'emprunteur est prise en considération comme un élément de crédit; la banque n'exige pas de garantie réelle et demande simplement deux signatures. A la différence des prêts d'escompte, ils entraînent l'inconvénient d'immobiliser les capitaux des banques qui ne reçoivent, en effet, comme contre-valeurs, que des promesses dépourvues de la facilité de circulation du papier commercial. C'est précisément pour préserver leur encaisse métallique contre leurs clients titulaires de semblables crédits, que les banques d'Écosse émettent des billets qu'elles se réservent de leur remettre en paiement. La pratique des *cash-credits* est essentiellement combinée avec l'émission de ces billets de circulation, dont l'auteur ne veut pas; l'adoption d'un terme du système impliquait en Écosse l'adoption de l'autre terme; on ne pouvait scinder la combinaison sans la dénaturer. La com-

binaison simplifiée de Vidal est praticable dans les limites où nous la voyons utilisée par les banques populaires, non sans soulever de contradiction toutefois; M. Julien Schaar, en effet, soutient que l'escompte d'effets négociables devrait être l'opération par excellence de ces banques.

Le danger d'immobilisation est réel; les Écossais l'éludaient en se réservant le droit de remettre aux titulaires des crédits, des billets de circulation au lieu de numéraire; les Italiens l'évitent en émettant des bons agraires à échéances fixes échelonnées, qui leur procurent un fonds disponible non remboursable à court terme. La caisse d'épargne de Bologne, l'institution qui a peut-être poussé le plus loin l'art de varier les opérations de crédit, fait figurer les *comptes courants agricoles (cash-credits)* parmi ses opérations; ces prêts sont représentés au bilan du 31 octobre 1895 par un poste actif de 533,137 francs, sur un solde total de 49,201,057 francs; la caisse était débitée, à cette date, de 1,669,844 francs de bons agraires émis pour lui procurer une partie des capitaux qu'elle avait prêtés dans l'intérêt de l'agriculture.

Le succès prodigieux des banques d'Écosse a exercé sur les économistes une véritable fascination; on a espéré peut-être trop facilement les acclimater sur le continent avec un succès égal, alors que leur complexité délicate n'en a pas même permis l'extension aux autres parties du territoire du Royaume-Uni. Il y a, dans la race anglo-saxonne, une aptitude pour les affaires que nos populations ne possèdent pas au même degré [1]. L'expérience faite depuis 1864,

[1] M. Julien Schaar, dans son livre : *Les banques populaires ou les sociétés coopératives de crédit en Belgique* (Bruxelles, Decq, 1878), pp. 80 et 103, développe les considérations suivantes, tirées du *Crédit populaire* de M. Batbie :

Les banques d'Écosse, tout en limitant leurs *cash-credits* à des sommes relativement importantes, n'ont pu pratiquer avec succès ce mode d'avances qu'à raison de leur constitution et de leur organisation toutes spéciales, dont le droit d'émission, le placement du capital social, la concentration des réserves, les diverses formes des comptes de dépôt à intérêt, et le drainage méthodique des campagnes par les comptoirs ruraux sont les traits saillants. Il en résulte à la dernière évidence qu'il y

date de la première création d'une banque populaire à Liége, la lenteur de la vulgarisation de l'œuvre des sociétés coopératives de crédit, à laquelle se sont attelés de toute leur énergie des hommes de cœur comme MM. Léon d'Andrimont, Micha, Brixhe et Delisse, nous semble concluante. Il nous paraît aussi que l'on s'abuserait en s'imaginant que la classe ouvrière proprement dite peut former la clientèle des caisses de prêt; en dehors des petits artisans et des petits commerçants, nous n'apercevons dans la classe laborieuse que les ouvriers désireux de s'établir, qui soient en situation de faire un emploi utile des capitaux mis à la disposition des travailleurs ; nous voyons par contre, — mais ceci est un fruit de l'évolution des mœurs et des institutions, — de très amples ressources dans les avances faites aux mutualités d'ouvriers instituées dans certains buts philanthropiques ou lucratifs : œuvres de construction de maisons ouvrières; sociétés de secours mutuels ; syndicats; coopératives de production ou de consommation.

Dans la conception de Vidal, deux parts des capitaux sont affectées aux besoins du travail populaire et du commerce; une troisième est employée à la commandite du travail agricole. Cette façon de venir en aide au travail peut paraître fort spécialisée, alors surtout que l'agriculture devait absorber une grosse part des capitaux; il est vrai qu'il faut tenir compte de l'importance du rôle de ravitaillement qui était dévolu à l'industrie agricole; c'est ainsi que cet esprit pratique et judicieux fut amené à penser que, dans l'état actuel des choses, le remède à la

aurait tout au moins présomption à vouloir transplanter le *cash-credit* dans des pays où l'émission est monopolisée et où l'organisation des établissements de crédit n'a absolument aucun rapport avec celle des banques d'Écosse, œuvre à jamais admirable de l'épargne et de la liberté. Nous sommes également en droit de prétendre que, si les *cash-credits* ont enfanté des merveilles en Écosse, les mœurs du peuple et son éducation économique y ont largement contribué. Que dire d'une population qui possède à un aussi prodigieux degré l'intuition du crédit, de ses nécessités, de ses ressources? Une race qui pousse aussi loin la vertu austère de l'épargne, peut pratiquer sans trop de danger un système d'avances irréalisable partout ailleurs... Le succès légitime qu'ont obtenu les banques d'Écosse découle tout entier des qualités morales de la population. Les banques d'Écosse sont simplement un cadre ouvert à l'activité laborieuse et aux efforts spontanés des habitants.

détresse des cités industrielles était de faire refluer les populations vers les campagnes, où la subsistance du travailleur est toujours assurée [1]. Avec les fonds des caisses d'épargne, Vidal se propose d'établir des colonies agricoles, d'entreprendre des défrichements et des desséchements, et de mettre plusieurs millions d'hectares de terres vagues en culture, sans diminuer en rien la sécurité des déposants. L'État émet des obligations ayant pour gage ces créations foncières, les redevances des colons assurent le service des intérêts. Le colon jouit de la faculté d'acquérir la propriété de sa ferme par payement d'annuités, ce qui est une application bien intéressante du jeu si efficace de l'amortissement.

L'auteur, préoccupé sans doute du désir de ne pas exagérer les immobilisations, omet dans son système de placements la commandite du crédit foncier; mais il traita ce sujet dans une série d'articles publiés dans le *Travail affranchi* (mai 1849), sous la rubrique : *Réformes économiques, affranchissement du travail agricole.* Dans ce nouveau système de banques agricoles et foncières qu'il propose, on devait constituer un fonds de garantie avec 200 millions détachés du capital de la Caisse d'amortissement, et créer un fonds de roulement au moyen des dépôts des caisses d'épargne.

Il est permis d'être sceptique à l'endroit des entreprises agricoles de Vidal; le succès financier de ses colonies peut paraître chose problématique. Nous aurons l'occasion de nous expliquer à cet égard à propos d'un projet de banque des travailleurs que Ducpetiaux esquissa en 1850.

Les événements semblent démontrer, en revanche, que le service des assurances eût été fort lucratif.

Quant au service de transfert et d'encaissement, il a été réalisé par la Caisse postale autrichienne dans l'intérêt de ses affiliés.

[1] La même préoccupation dicte à Wolowski son projet de crédit foncier alimenté par les fonds d'épargne, qu'il développe dans l'*Annuaire de l'économie politique* de 1846.

Prise dans son ensemble, la conception de Vidal se présente comme un système complet. Sa combinaison de l'épargne et du crédit procède d'un principe économique irréprochable. Comme Frère-Orban dans son projet de loi de 1859, il a des placements variés. La structure de l'édifice a chez l'un et chez l'autre des parties communes : une institution nationale, avec l'État garant au sommet, et surtout cette chose capitale, le mode d'activité consistant dans la pratique des opérations de crédit; mais dans l'organisation intime il y a une différence essentielle: pour l'un, la base est la banque locale, tandis que pour l'autre, un organe central est le réservoir auquel aboutissent les succursales faisant l'office de simples drains. Lequel de ces deux systèmes est préférable? Nous verrons que la question a été reposée par les publicistes qui ont critiqué le projet de loi de 1859.

Le travail de Vidal est le plus synthétique et le plus original qui ait été écrit sur l'organisation des caisses d'épargne, mérite d'autant plus notable qu'il a été publié très tôt : c'est le seul qui puisse être comparé à notre œuvre législative de 1865.

Qu'il ait exercé une influence notable sur la progression des idées en Belgique, c'est une chose des plus vraisemblables; publié par la *Démocratie pacifique*, il a pénétré en Belgique par l'intermédiaire des cercles phalanstériens dont l'activité était remarquablement vivace. Il existe, du reste, d'autres travaux, nous aurons l'occasion de les signaler, qui portent le reflet visible des idées qu'il expose. Cette influence est d'autant plus explicable que la proposition fondamentale de l'auteur a été reprise et défendue par d'autres économistes français [1].

[1] Voir l'article d'Alphonse Esquiros dans la *Revue des Deux-Mondes*, livraison du mois d'août 1844 :

Dans douze années peut-être, les caisses d'épargne de Paris renfermeront un milliard; il serait désolant de laisser cette masse de capitaux inerte, improductive, se rouiller dans le trésor public, au lieu de s'en servir à transformer la condition des classes ouvrières.

... S'il faut exprimer ici toute notre pensée, nous ajouterons que la caisse

V.

Nous avons à signaler une nouvelle publication que Ducpetiaux fit en 1849, sous les auspices de l'Académie de Belgique.

Ce grand corps scientifique avait mis au programme de ses concours pour 1849 une question relative au paupérisme qui affligeait les Flandres.

La situation dans ces provinces était navrante. L'accroissement de la misère depuis vingt à vingt-cinq ans y était inquiétant; parfois la détresse avait pris la forme d'un mal héréditaire; dans certaines localités, elle semblait être passée à l'état chronique. Depuis 1828, le nombre des indigents dans les deux Flandres avait triplé et la somme de secours accordés s'était accrue à peu près dans la même proportion. On en était arrivé à ce point en 1848, qu'il y avait pour la Flandre orientale et la Flandre occidentale, respectivement vingt-six et trente-six indigents sur cent habitants. Les mariages et les naissances avaient sensiblement fléchi, tandis que la mortalité avait augmenté. Dans le court espace de sept ans, le nombre des prévenus appartenant aux deux Flandres avait triplé, celui des condamnés avait quadruplé [1].

Ce fut un mémoire de Ducpetiaux qui emporta les suffrages [2].

d'épargne, pour atteindre complètement son but, devra se transformer dans l'avenir en une banque d'escompte pour le petit commerce, et en une banque de prêt aux ouvriers. Ce sera le moyen de rendre à la circulation, c'est-à-dire à la vie, les fonds qu'elle engloutit maintenant dans le trésor. Ce sera également le moyen de créer un point de contact entre le capital et le travail pour les féconder l'un par l'autre.

Wolowski est rallié en grande partie à ces idées lorsqu'il écrit (*loc. cit.*) que l'engorgement ne se produit que parce qu'on n'a pas songé à déverser sur le pays, par des voies régulières, les capitaux qui affluent entre les mains de l'État par le canal de l'épargne individuelle. Ces prémisses l'amènent à préconiser d'une façon trop exclusive, il est vrai, les placements en obligations d'une institution de crédit foncier.

[1] Rapport de M. De Decker lu en séance de l'Académie du 8 mai 1850, reproduit en tête de l'ouvrage suivant.

[2] *Mémoire sur le paupérisme dans les Flandres,* 1850.

Une des trois parties de cet ouvrage est consacrée à la recherche des remèdes, ce qui amène l'auteur à proposer l'exemple des institutions d'épargne si florissantes de la France et de l'Angleterre[1].

On a eu gravement tort, d'après lui, d'abandonner les caisses d'épargne, les assurances sur la vie et les établissements de prévoyance en général, à l'action individuelle ou aux spéculations intéressées de quelques associations financières. Les capitaux sont ainsi l'objet d'un mauvais choix de placements, le plus souvent en fonds d'État, ce qui entraîne des suspensions de payements lorsqu'une crise éclate, à moins que l'État n'intervienne. Il résulte encore de ce mode de gestion une regrettable absence de contrôle ; à titre d'exemple, on peut citer l'attitude de la *Société générale*, qui s'est obstinée à ne rendre aucun compte spécial des fonds versés dans sa caisse.

L'auteur est partisan d'un contrôle des pouvoirs publics, conformément à la pratique de certains pays étrangers. Son idée maîtresse est que, tout en respectant l'autonomie des communes et des associations dans la mesure de leurs intérêts particuliers, il est indispensable d'établir une centralisation financière pour la gestion des fonds des caisses d'épargne et de *tous* les établissements de prévoyance.

Voici d'ailleurs le plan qu'il a esquissé :

Il nous paraît indispensable de créer une institution financière spéciale et centrale, à laquelle ressortiraient et viendraient se relier non seulement les caisses d'épargne, mais encore toutes les institutions de prévoyance dont les opérations incomplètes et les capitaux disséminés augmentent les charges et paralysent les bienfaits.

Cette institution centrale, véritable *banque des travailleurs*, serait érigée et administrée par l'État, sous la surveillance d'un conseil de contrôle nommé par les Chambres. Elle serait essentiellement distincte de la gestion du trésor public, avec lequel elle n'aurait de rapports d'aucune espèce.

[1] *Eod.*, p. 305.

La banque des travailleurs aurait pour mission principale de pourvoir au placement utile des fonds déposés par les institutions locales, et de fournir à ces mêmes institutions les capitaux nécessaires à leurs opérations journalières.

Elle payerait pour les fonds qui lui seraient remis un intérêt raisonnable, qui serait garanti, ainsi que les fonds eux-mêmes, par la nation, qui aurait à son tour pour garantie le capital, les propriétés mobilières et immobilières de l'institution.

Mais la principale garantie pour les institutions locales comme pour les déposants, consisterait dans l'emploi des capitaux confiés à la banque centrale.

Ces capitaux pourraient être employés :

1° A l'acquisition de terrains incultes et à leur mise en valeur;

2° A la construction et à l'organisation d'établissements d'utilité publique, tels que : hospices, hôpitaux, maisons d'aliénés, écoles d'agriculture et d'industrie, écoles de réforme, prisons, etc.;

3° A la fondation de colonies agricoles destinées à procurer des moyens d'existence aux familles qui manquent de travail et de ressources, etc.

Cet emploi ne serait d'ailleurs effectué qu'en vertu de règles précises, posées par la loi, et sous la surveillance du conseil de contrôle.

Les fonds qui lui seraient affectés seraient représentés par des actions, obligations ou titres hypothéqués sur les établissements et les exploitations qu'ils auraient servi à créer et à mettre en valeur.

Ces actions seraient enfermées sous clef et placées sous la garde du conseil de contrôle. Elles rapporteraient : 1° un intérêt fixe; 2° un dividende variable en raison des bénéfices réalisés. Cet intérêt et ce dividende seraient versés annuellement dans la caisse de la banque.

Le capital roulant de cette caisse, destiné à alimenter les institutions locales et à pourvoir à leurs besoins, en raison de la quotité des dépôts qu'elles auraient effectués, se composerait :

1° Des intérêts des obligations et des dividendes ou bénéfices qu'elle pourrait réaliser;

2° Des intérêts des billets qu'elle serait autorisée à émettre, jusqu'à concurrence d'une somme déterminée par la loi, et dont les émissions successives seraient réglées par le conseil de contrôle.

En cas de demande de remboursement par les déposants aux caisses d'épargne, les institutions locales auraient recours aux sommes qu'elles conserveraient à cet effet dans leurs caisses respectives. Subsidiairement elles auraient recours à la caisse centrale.

Si cette caisse elle-même n'avait pas de fonds disponibles en quantité suffisante, elle pourrait, avec l'autorisation spéciale du conseil de contrôle, recourir aux obligations ou titres hypothécaires dont elle effectuerait la vente jusqu'à concurrence des sommes à rembourser.

L'auteur, qui est partisan de l'aliénation des immeubles et rentes appartenant aux établissements de bienfaisance, propose aussi de confier une partie du produit de cette réalisation à sa banque des travailleurs.

En dépit de son titre, cet établissement est une véritable banque foncière. L'auteur a emprunté à Vidal le dernier article de son système de placements : colonies agricoles, auquel il ajoute la construction de certains édifices d'utilité publique, d'où une immobilisation renforcée à côté de laquelle on n'aperçoit pas une réserve suffisante de disponibilités destinées à rembourser les valeurs exigibles : billets et dépôts d'épargne à court délai.

La seule valeur réalisable consiste dans les obligations gagées sur le patrimoine foncier, d'une mobilité inférieure à celle des lettres de gage; on sait que ces titres se liquident en temps de crise d'une façon pénible et onéreuse.

Quant au succès financier des entreprises agricoles rêvées par l'auteur, parmi lesquelles il comprend les achats de bruyères, il est licite de croire qu'elles auraient mal réussi [1].

[1] Nos landes comportent une couche sablonneuse sous laquelle on trouve généralement, à une faible profondeur, un lit imperméable de tuf ferrugineux qui se reconstitue insensiblement après qu'on l'a brisé à la pioche. Dans l'état actuel de nos connaissances agricoles, on peut tenter la fertilisation en grand de ces terres, soit par l'irrigation (dans un périmètre limité au voisinage des canaux), soit par le sewage (système non encore employé aujourd'hui), soit par la sidération (enfouissement de plantes légumineuses en vert et particulièrement du lupin) combinée avec l'emploi d'engrais phosphatés. Mais en 1850, on ne connaissait guère la loi de la restitution, ni l'action des micro-organismes accumulateurs d'azote dans les plantes légumineuses; on n'avait pas vulgarisé davantage les engrais artificiels minéraux. Il aurait donc fallu fertiliser le sol par le

Le projet esquissé par Ducpetiaux, sans doute hâtivement conçu au cours d'un ouvrage d'une certaine complexité, est donc discutable au double point de vue de son système de disponibilités et du choix heureux de ses placements. Une mention est cependant due, tout d'abord à son idée de donner l'autonomie à sa banque, et en second lieu, à sa proposition de centraliser et de reverser dans la circulation les capitaux des établissements de prévoyance, trop exclusivement placés en fonds publics.

VI.

Nous avons vu que Vidal, envisageant la question des caisses d'épargne sous l'aspect du rôle que ces établissements peuvent remplir comme organes de circulation, préconisa un système de banques locales. Plusieurs écrivains de mérite qui discuteront le projet de loi instituant la Caisse générale d'épargne, se rallieront à ce système, qu'ils préféreront à celui d'un vaste établissement centralisant tout le service financier dans la capitale.

Mais avant de parler de ces écrits, il conviendra que nous exposions les détails d'une combinaison de banques de dépôts et d'émission que François Haeck développa dès 1849, et qui, dans sa pensée, pouvait tenir lieu de caisses d'épargne.

Le succès de la solution qui fait de chaque caisse d'épargne une banque, s'explique par ce motif si bien mis en relief par Vidal et plus tard par l'auteur de la loi du 16 mars 1865, que la banque est de tous les organismes celui qui se prête le mieux à la gestion des fonds d'épargne, parce que son mode d'activité

fumier, par conséquent, nourrir un cheptel et cultiver des terres en céréales à cause des exigences de l'assolement, opération très complexe, très périlleuse et fort exigeante en capitaux. Nous avons souvent entendu parler des ruines causées par les essais de fertilisation de la Campine, mais assez rarement des succès financiers qu'on y a obtenus.

lui donne une aptitude toute particulière pour remplir la fonction capitale de la fructification des dépôts. Pour remédier aux inconvénients qu'offraient les caisses d'épargne des compagnies financières, pas n'était besoin de les anéantir et de les remplacer de toute pièce par des établissements spéciaux; il était bien plus simple de leur conserver la forme d'établissements de crédit, sauf à les affranchir de tout lien de subordination avec la spéculation privée.

Mais dans cette organisation même, on peut différer de système. Vidal et Haeck entent les banques caisses d'épargne sur une combinaison de crédit public, tandis que Frère-Orban les centralise dans un établissement de crédit unique, fondé sur le principe de la mutualité.

Nous apercevons la première idée d'un système de banques locales dans la conception de crédit public imaginée par Cieszkowski, dans son remarquable traité *Du crédit et de la circulation* (*supra*, p. 69) : un ensemble de banques affiliées pratiquent l'escompte, font l'office de bourses de capitaux, intermédiaires entre l'offre (déposants et prêteurs) et la demande (emprunteurs), tandis qu'au-dessus d'elles gravite une *banque mère* investie du monopole de l'émission.

Le rôle de *banque mère* n'est autre que celui que joue la Banque d'Angleterre vis-à-vis des *private bankers;* celle-ci ne s'engage que très rarement dans les opérations d'escompte immédiat et n'entre pas en concurrence avec les banques particulières; elle est l'arbitre du crédit général et se contente des bénéfices qu'elle retire de la circulation générale de son papier, de ses relations avec le Trésor, du pouvoir discrétionnaire qu'elle exerce sur le taux général de l'escompte.

La *banque mère* émet des billets gagés sur la moitié de la valeur des domaines de l'État et des domaines des communes, et sur les biens-fonds particuliers, base de l'impôt foncier, jusqu'à concurrence de la somme de capitalisation au taux de 4 % (c'est-à-dire au denier 25) de la contribution foncière des susdits fonds. Ces billets, qu'il appelle *billets à rentes*, sont au porteur et produisent intérêt.

Cette circonstance, jointe à l'existence d'une garantie intégrale du montant de l'émission, qui fait du billet un gage parfait, dispense de rendre celui-ci remboursable à vue. Cette conception, qui aboutit à un système de « monnayage universel », a été comparée à celle qu'imagina Ricardo, et dont la base était la création d'une monnaie-papier convertible en lingots [1]; elle crée un nouveau genre de capital monétaire émis et garanti par l'État comme monnaie légale, destiné à remplacer l'argent comptant et les effets publics.

La banque mère est une institution de l'État, tandis que les banques locales sont fondées par des actionnaires. Son rôle est d'alimenter celles-ci du papier monnaie qui leur est nécessaire pour leurs opérations, par la voie d'une ouverture de crédit, dont la couverture consisterait dans les immeubles, fonds publics, actions industrielles réalisées, dépôts ou consignations leur appartenant, en un mot dans tout fonds effectif que l'État reconnaîtrait pour tel.

Les trois principales divisions de spécialité du crédit à réaliser par cette combinaison sont : le crédit agricole ou foncier, le crédit manufacturier ou industriel proprement dit, et enfin le crédit commercial.

Haeck s'inspira de Cieszkowski dans sa hiérarchie d'établissements de crédit dont il présenta le plan à la veille de la création de la *Banque nationale* de Belgique [2].

Il maintient l'émission des billets à rentes, lesquels sont gagés sur les immeubles des actionnaires des banques locales, sur les valeurs du portefeuille des banques, et sont garantis par l'État. Les porteurs n'ont pas d'intérêt à en demander le remboursement; ils jouissent cependant du droit de les échanger contre les créances à intérêt contenues dans le portefeuille

[1] Voir Garnier, *Traité d'économie politique*, petit traité XLVIII, 7e édition, p. 746.

[2] F. Haeck, *De l'organisation du crédit en Belgique et du caissier général de l'État*. Bruxelles, Decq, 1849, brochure de 45 pages. (Biblioth. de l'Acad. roy., nº 14017.)

des banques. La création de cette monnaie est un moyen radical de supprimer le *run* en temps de crise, c'est-à-dire l'affluence de demandes de remboursement due à l'affolement des porteurs.

Ces banques locales tiendront lieu de caisses d'épargne. Qui mieux qu'une banque peut remplir cette fonction, en employant productivement les dépôts faits à sa caisse? L'auteur conclut et caractérise en ces termes la portée de son projet :

Pour que tous les capitaux stériles aujourd'hui, toutes les épargnes privées déposées sans utilité au fond des tiroirs, viennent animer et multiplier le travail de la nation, il faut, comme aux gouttes de pluie, leur ouvrir des affluents, des canaux de circulation aboutissant à des centres, à des banques destinées à en répartir la puissance créatrice dans toute l'étendue de la Belgique.

C'est assurément une erreur de croire que les banques de dépôts (à moins de leur annexer des organes spéciaux pour la collection des versements minuscules) puissent suppléer les caisses d'épargne. Cette lacune n'a pas échappé à Cieszkowski, qui en fait (chap. II) l'objet d'une remarque judicieuse. Il est inexact, dit-il, que les caisses d'épargne puissent jamais devenir superflues à la suite de la création des billets à rentes; bien au contraire, elles suppléeront précisément, plus que jamais, aux fonctions que les billets à rentes ne sont pas aptes à remplir, tout comme elles seront suppléées à leur tour par les mêmes billets dans celles qui dépassent leurs attributions respectives. Les caisses d'épargne serviront toujours, comme par le passé, à accumuler toutes les sommes minimes. Mais par contre, les placements à la caisse d'épargne, ne pouvant légalement dépasser certain chiffre, les billets à rentes offriront spontanément un refuge à toutes les épargnes grossies et par conséquent repoussées par les caisses d'épargne.

Haeck réédita plus tard son projet d'organisation du crédit, avec d'importantes modifications, dans un ouvrage beaucoup

plus considérable [1]. Nous aurons d'ailleurs l'occasion de connaître les vues qu'il exposa sur le projet de loi instituant une Caisse générale d'épargne, dans un nouveau travail qu'il publia en 1860.

§ 2. — *Congrès international de bienfaisance et enquêtes sur la condition des travailleurs.*

Les travaux du Congrès international de bienfaisance, dont Ducpetiaux et Visschers furent l'âme, sont une source de renseignements de premier ordre pour l'histoire de la prévoyance en Belgique.

Dans le rapport sur l'institution du Congrès que Ducpetiaux, secrétaire, fit le 9 juin 1862 pendant la session de Londres, il assigna comme point initial à l'œuvre, le Congrès pour la réforme pénitentiaire, qui s'était réuni à Francfort en 1846 et dont les travaux s'étaient continués l'année suivante à Bruxelles.

Vers cette époque, on avait convoqué à Bruxelles des congrès d'agriculture et d'économie politique, et l'on s'occupa pour la première fois du projet d'une association internationale de bienfaisance destinée à relier tous les hommes qui, dans les diverses contrées, s'occupent du sort des classes ouvrières et indigentes, et dont le siège était fixé à Paris.

Les événements de 1848 suspendirent ces travaux. Mais les relations que les hommes de progrès avaient établies ne tardèrent pas à se renouer.

[1] *Organisation du crédit industriel, commercial, agricole et foncier en Belgique.* Bruxelles, Korn. Verbruggen, 1857 (in-4°, 176 pp.). Ce livre, intéressant pour l'étude des questions de crédit, n'apporte aucune contribution nouvelle à la matière qui nous occupe. Il se borne à reproduire (p. 32) un extrait du livre de Coquelin : *Du crédit et des banques,* déplorant l'insuffisance des caisses d'épargne actuelles et attribuant la condition pénible des ouvriers à l'absence de crédit.

Des congrès d'hygiène publique et de statistique furent successivement convoqués à Bruxelles en 1851, 1852 et 1853.

En juillet 1855, la *Société d'économie charitable,* à Paris, présidée par M. le vicomte de Melun, crut devoir profiter de l'Exposition universelle des produits de l'industrie pour organiser une conférence de charité, où furent agitées des questions d'une grande importance et où fut renouvelé le vœu qui avait déjà été manifesté en 1853, « de constituer des réunions périodiques où seraient convoqués les hommes qui, dans les divers pays, s'occupent des questions concernant l'amélioration physique, morale et intellectuelle des classes ouvrières et indigentes ».

Conformément à ce vœu, le Congrès international de bienfaisance fut inauguré à Bruxelles, le 5 septembre 1856, sous la présidence de Rogier. La première de ses réunions fut combinée avec une exposition d'économie domestique, réunissant les types des objets destinés spécialement à l'usage des ouvriers et des petits consommateurs, répétition de ce qui s'était fait l'année précédente à Paris ; c'est de là qu'est sorti le Musée d'économie domestique de South-Kensington.

La création des caisses d'épargne était inscrite au premier rang des institutions qui figuraient dans la section du programme du Congrès consacrée à la prévoyance.

Visschers communiqua, dans la réunion du 16 septembre, un aperçu sur les institutions de prévoyance, qui embrassait ces œuvres d'une façon générale.

La résolution du Congrès se rapportant aux caisses d'épargne est conçue en ces termes :

« Le Congrès, considérant que la prévoyance et l'épargne doivent être envisagées comme l'un des principaux moyens de conjurer et d'atténuer les effets des crises alimentaires et industrielles, et la misère en général ;

« Que c'est grâce à la prévoyance et à l'épargne que les ouvriers peuvent se constituer une réserve dont la quotité représente assez fidèlement leur degré relatif de bien-être ;

« Exprime le vœu de voir créer dans tous les pays :

« *a.* Des caisses ou banques d'épargne [1]... »

L'institution du Congrès international de bienfaisance a suscité la création de congrès *nationaux* ayant un but analogue. Un congrès se réunit en Suède et en Hollande en 1857; en Allemagne, un congrès d'économistes fut convoqué annuellement dans l'une ou l'autre ville, depuis 1858; en Angleterre, l'*Association nationale pour le progrès des sciences sociales*, qui s'est constituée à Birmingham en 1857, a siégé successivement à Bradford en 1858, à Glasgow en 1859, à Liverpool en 1860, à Dublin en 1861, et ouvert sa sixième session à Londres en coïncidence avec le Congrès international de bienfaisance en 1862 [2].

Les travaux du Congrès international de bienfaisance de Londres donnent une idée avantageuse de l'activité et de la fécondité du mouvement en faveur des œuvres de prévoyance dans notre pays et à l'étranger.

Il s'était formé, en Belgique, un comité qui s'était attaché principalement à recueillir des documents destinés à ce Congrès. Visschers, son président, ne déposa pas moins de dix-huit mémoires émanant de membres de ce comité [3].

Parmi ces travaux figurait notamment une notice très documentée émanant, disait Visschers, « d'un jeune avocat ». Il s'agissait de M. G. Rolin-Jaequemyns, qui acquit dans la suite une notoriété considérable dans le domaine du droit international. M. Rolin-Jaequemyns, à son passage au Ministère de l'Intérieur, s'intéressa à la question de l'épargne. Nous établirons par un écrit, qui repose dans les archives du Ministère

[1] *Congrès international de bienfaisance de Bruxelles,* session de 1856, t. I, p. 485.

[2] *Congrès international de bienfaisance de Londres,* session de 1862, t. I, p. 41.

[3] Ce comité comprenait des hommes de grand mérite; il était composé de de Decker, Ducpetiaux, Ch. Faider, Fortamps, Jaequemyns, Stas, t'Kint-de Nayer, Trasenster, Verhaegen fils, Aug. Visschers.

actuel de l'Intérieur et de l'Instruction publique, que nous lui sommes redevables de la première idée d'une statistique de l'épargne scolaire.

Le compte rendu des actes du Congrès renferme un document très notable pour l'histoire de l'épargne. C'est un rapport sur l'épargne postale anglaise, œuvre de M. George Chetwynd [1].

Il est à présumer que ce travail, répandu dans notre pays, n'aura pas été sans influence sur l'institution du service postal de l'épargne, qui fut décrétée en 1870.

La question des caisses d'épargne figurait, du reste, au programme permanent du Congrès international de bienfaisance, en même temps qu'une multitude d'autres matières, dont le libellé ne comprend pas moins de sept pages de petit texte, méthodiquement ordonnées pour faciliter l'élaboration des rapports.

Nous sommes persuadés, après avoir considéré l'importance des travaux, la composition distinguée de l'assistance, la qualité des hommes qui avaient assumé la direction, que ce Congrès dut exercer une action des plus salutaires sur la marche des idées philanthropiques.

C'était bien ce qu'augurait Rogier lorsqu'il disait, au cours de la première session, tenue à Bruxelles, en 1856 : « Quoi de plus instructif, de plus inspirateur, de plus fécond que ces enquêtes, cet échange de renseignements, ces leçons mutuelles de nation à nation, et ces faits éloquents recueillis de la bouche même des hommes les plus distingués, les plus compétents, les plus véridiques? N'est-ce pas là, Messieurs, le commencement d'une profonde réforme et d'un nouveau progrès dans les relations des gouvernements et des peuples? »

En 1843, le Gouvernement ordonna une enquête générale sur la situation de la classe ouvrière. Un arrêté royal du 7 septembre institua une commission spéciale avec mis-

[1] *Congrès international*, etc., t. II, p. 160 : *Post-office savings' banks*, by George Chetwynd, Esq. controller of post-office savings' banks.

sion de compulser les documents et les matériaux de cette enquête, et non pas d'élaborer un projet de loi sur le travail des enfants et sur la police des ateliers, comme le dit VISSCHERS, mais de préparer le travail qui se rattache à ce projet de loi et de donner son avis sur les questions qui lui seront soumises par le Ministre de l'Intérieur [1].

Les documents d'instruction réunis par cette enquête, limitée à son objet très spécial, effleurent à différentes reprises les questions de prévoyance.

Le Conseil de salubrité publique de Liége estime que le Gouvernement devrait intervenir près des patrons pour les engager à annexer des caisses d'épargne à leurs établissements et pourrait accorder des encouragements à ceux d'entre les ouvriers qui ont effectué les plus forts dépôts [2].

Ce Conseil a cependant soin de faire ressortir que l'insuffisance des salaires ne permet pas à l'ouvrier de réaliser beaucoup d'épargnes. C'est du reste l'observation qui fut faite fréquemment au cours de l'enquête de 1886.

Les aptitudes de la femme mariée à gérer les épargnes de son mari, déjà à cette époque, firent l'objet d'une remarque de la part de ce Conseil, basée sur l'usage constant d'une partie du pays de Liége.

Les conclusions de la Commission d'enquête constatent que l'ouvrier est imprévoyant : c'est un de ses caractères distinctifs, il vit au jour le jour, il n'a presque jamais recours aux caisses d'épargne; il a été notamment impossible d'établir ces institutions dans le Borinage. Sa situation est misérable. Dans les grandes villes, beaucoup d'ouvriers s'adonnent à l'ivrognerie [3].

[1] VISSCHERS, *Les institutions de prévoyance,* dans le tome II de la PATRIA BELGICA, p. 163.

[2] *Enquête sur la condition des classes ouvrières et sur le travail des enfants,* t. III, p. 95 .Dans le même sens, voir la lettre du Dr PEETERMANS à ce Conseil, t. III, p. 145, et l'avis de la Commission médicale du Hainaut, t. III, p. 5.

[3] *Id.*, t. I, p. CXVI.

Le rapport insiste sur la légitimité et la nécessité de l'intervention de l'État [1].

Les travaux de la Commission se prolongèrent jusqu'en 1848 [2].

Toutefois, aucune loi ne fut établie. VISSCHERS en fait la constatation avec une visible tristesse; tous ces documents, dit-il, ne servirent qu'à l'instruction générale.

Cependant, la situation fâcheuse de la classe ouvrière causait de si profondes inquiétudes, que le 15 septembre 1845, au cours des travaux de la Commission dont il vient d'être parlé, le Gouvernement institua une commission nouvelle, à qui il donna la mission de rechercher les lacunes qui existent dans les institutions consacrées au soulagement et à l'amélioration du sort des classes ouvrières et indigentes du pays, de traiter des moyens de combler ces lacunes, de donner son avis sur les questions qui lui seront soumises par le Gouvernement et de signaler les institutions utiles de l'étranger qui lui paraîtront de nature à être introduites dans le pays.

Cet arrêté fait suite à un rapport adressé au Roi par le Ministre de la Justice, J. D'ANETHAN, qui porte la date du 26 juillet. Le Ministre y mentionne toutes les mesures qui ont déjà été prises pour remédier à la situation : la loi sur l'enseignement primaire, les comités d'industrie, l'étude de la question du défrichement des bruyères et des terrains incultes, l'enquête sur le travail des enfants dans les manufactures, les caisses de secours ou de retraite établies en faveur des ouvriers des che-

[1] *Enquête sur la condition des classes ouvrières, etc.*, p. CXXII.

[2] Ces travaux apportent une contribution importante à l'histoire de la législation du travail. Le tome I contient, p. 179, une notice sur la société d'épargne fondée à Berlin dans le but de mettre les ouvriers à même de faire des provisions d'hiver, qui attira l'attention sur cette institution. Le *Moniteur* du 2 mars 1847 en fait mention; le 2 juillet 1848, ROGIER adressa au gouverneur une circulaire pour vulgariser la fondation de sociétés de ce genre, ce qui fut fait. Ces sociétés disparurent avec les crises alimentaires qui étaient leur raison d'être.

Voir le *Moniteur* du 3 juillet 1848, p. 1781.

mins de fer, des ouvriers mineurs et autres. Dans le domaine de la bienfaisance, des encouragements efficaces ne cessent d'être donnés pour la création de nouvelles institutions ou pour l'amélioration des institutions existant en faveur de toutes les classes de malheureux. A l'aide de ces encouragements, des hospices nouveaux s'élèvent, des salles d'asile sont établies, des écoles d'apprentissage de métiers pour les enfants et des ateliers de travail pour les adultes sans ouvrage sont créés dans un grand nombre de localités. Le régime des enfants trouvés, des sourds-muets et des aveugles est l'objet de tentatives d'amélioration ; une loi sur le domicile de secours est votée; des projets de loi sont élaborés concernant le régime des aliénés, l'institution des monts-de-piété et celle des dépôts de mendicité, la création de comités de charité dans les villes et la réorganisation des bureaux de bienfaisance.

Le Département de la Justice s'occupe aussi, assure-t-il, de l'examen des questions relatives aux colonies agricoles, de l'institution d'écoles de réforme et d'enseignement agricole pour les jeunes reclus des dépôts de mendicité, les enfants trouvés et abandonnés et les orphelins; de l'organisation d'un système complet de caisses d'épargne, de prévoyance et de retraite en faveur des ouvriers. Enfin, l'œuvre du patronage des condamnés libérés a reçu un commencement d'exécution.

Le Gouvernement estime que ses efforts doivent aller plus loin encore. Il importe qu'il les complète à l'aide des enseignements de la théorie et de l'expérience, en introduisant en Belgique ce que la science et les institutions des pays étrangers nous présentent de vraiment utile et de réalisable. C'est dans cette pensée qu'il propose au Roi d'établir près le Ministère de la Justice une commission d'hommes à choisir à raison de leurs aptitudes et de leur dévouement aux intérêts de l'humanité et de leur pays [1].

[1] Voir *Pasinomie,* 1845, p. 584.

Les travaux de cette Commission ont acquis une légitime notoriété; son avant-dernier rapport est daté du 13 janvier 1847. Parmi les moyens d'action qu'il signale comme étant les plus propres à contribuer à l'amélioration du sort des classes laborieuses, une place en vue est attribuée aux institutions destinées à faire fructifier les plus petites économies. La Commission s'autorise d'une expérience faite par la société industrielle de la *Vieille-Montagne* en 1842 (DE BROUCKERE, qui était à la fois l'auteur du rapport et l'initiateur de cette caisse d'épargne, avait compétence pour en parler) pour attester que dès qu'un moyen de placement existe dans une localité, les classes qui vivent de leur salaire quotidien réalisent des économies [1].

Nous avons enfin à mentionner une consultation que ROGIER, alors Ministre de l'Intérieur, adressa à CH. DE BROUCKERE, président du jury près l'Exposition des produits de l'industrie, qui se tint en 1847.

Dans une communication datée du 9 novembre, ROGIER écrit : « J'ai apprécié les vues excellentes qui terminent le rapport que vous avez adressé à mon collègue de la Justice, comme président de la Commission pour l'amélioration du sort des classes ouvrières et indigentes du pays. Je vous prie donc d'examiner, en vous éclairant des lumières de MM. les membres du jury de l'Exposition, quelles pourraient être la base et les dispositions organiques qu'il y aurait lieu d'adopter pour former des caisses de prévoyance en faveur des ouvriers et artisans. »

Le rapport que le jury formula en réponse à cette consultation spécialement dirigée sur les institutions de retraite, procède de l'idée de la solidarité des œuvres de prévoyance. Au sujet de l'épargne, il déduit la possibilité d'économiser, de la possibilité démontrée pour l'ouvrier d'opérer le dégagement des $^{24}/_{25}$ des objets qu'il a portés au mont-de-piété. Il estime que la mutualité ne suffit pas à un système complet de pré-

[1] Voir VISSCHERS, *Patria Belgica,* t. II, p. 164.

voyance. L'épargne individuelle, elle aussi, est un point capital. Elle doit être encouragée, stimulée, à côté des caisses de secours temporaires et des caisses de prévoyance, dans l'intérêt individuel; elle doit l'être dans l'intérêt général, pour soustraire de grands capitaux à l'inactivité, pour éviter des consommations improductives et souvent désastreuses, pour augmenter la richesse publique. Il y a des caisses d'épargne en Belgique, mais elles sont insuffisantes; elles manquent surtout de publicité, c'est-à-dire du seul ressort qui agisse activement sur les masses. Le rapport déclare borner sa critique à ces deux points: insuffisance et mutisme [1].

[1] *Rapports du jury et documents de l'Exposition de l'industrie belge en 1847*. Bruxelles, 1848 (Bibl. Roy., n° 2366), pp. 449 et 455.

TROISIÈME SECTION.

Caisse générale d'épargne et de retraite instituée en vertu de la loi du 16 mars 1865.

CHAPITRE IX.

INSTITUTION DE LA CAISSE GÉNÉRALE D'ÉPARGNE ET DE RETRAITE.

1. — *Exposé des motifs du projet de loi déposé le 23 mai 1859 par Frère-Orban* [1].

L'exposé des motifs est un document considérable, tant par sa valeur intrinsèque que par son étendue. Il renferme des renseignements historiques et statistiques, et contient un aperçu très étudié sur les institutions d'épargne existant dans les pays étrangers.

Le chapitre V, entièrement consacré à la justification de la partie du projet relative à l'organisation du service de la caisse d'épargne, est capital ; il constitue bien certainement une œuvre personnelle de l'auteur du projet. Dans l'analyse que nous allons en faire, nous nous bornerons à l'exposé des principes fondamentaux, qui lui donnent une si puissante originalité.

Le premier point qui est examiné est celui de l'intervention de l'État dans l'organisation, la gestion et la surveillance des caisses d'épargne.

Les avantages et les inconvénients de cette intervention sont soigneusement passés en revue. Il est un danger dont il faut se garder : c'est de faire de la caisse d'épargne une branche de

[1] Voir *Pasinomie*, 1865, p. 48. — Les travaux parlementaires de la loi du 8 mai 1850, instituant une Caisse de retraite, et ceux de la loi du 16 mars 1865, instituant une Caisse générale d'épargne et de retraite, sont reproduits *in extenso* dans une publication devenue rare, intitulée : *Institution d'une Caisse générale d'épargne et de retraite.* Bruxelles, Guyot, 1868.

l'administration publique. D'autre part, l'expérience établit que la sécurité que l'on obtient pour les déposants par la garantie de l'État est une condition essentielle de succès. Mais de tous les systèmes qui ont admis l'intervention de l'État, aucun n'est jugé satisfaisant. Faut-il alors abandonner le sort des économies de la classe ouvrière à la discrétion de sociétés anonymes, c'est-à-dire aux mains de personnes auxquelles leur position ne permet de prendre qu'un intérêt tout à fait secondaire au bien-être des déposants ? Persévérer dans un pareil état de choses serait dangereux pour le public et pour le Trésor.

Certes, le Gouvernement est peu désireux d'assumer une responsabilité nouvelle. Mais une nécessité absolue lui impose le devoir d'intervention. Les discussions parlementaires de 1842 et de 1848 témoignent qu'il y a toujours eu presque unanimité à engager l'État à se charger de la création de l'organisation et même de la direction des caisses d'épargne. En fait, le Gouvernement a la responsabilité de ces institutions et il la subit.

L'intervention du Gouvernement une fois admise en principe, il reste à décider quels doivent en être la nature et le caractère. Il ne serait pas sérieux de la borner à la surveillance et au contrôle : une intervention efficace implique l'offre d'une garantie complète; mais du moment qu'il doit garantir les caisses, il est juste, il est logique qu'il en reçoive et en fasse fructifier les capitaux. Disposant du concours des agents de la Banque nationale, grâce à l'article 10 de la loi du 5 mai 1850, pouvant ainsi faire bénéficier les déposants d'intermédiaires dont il a le choix et pour qui il peut se porter garant, il n'hésite pas à accepter la charge de recevoir les capitaux et de les rembourser lui-même.

Est-ce à dire que le Gouvernement veuille faire du Trésor l'unique caisse d'épargne de la Belgique ? En aucune façon : il ne veut même pas que le Trésor ait des rapports directs avec la Caisse d'épargne.

Ce que le Gouvernement propose à la Chambre, c'est la création d'une institution spéciale, chargée de la mission qui

vient d'être tracée, avec le concours de la Banque nationale et celui de la Caisse des dépôts et consignations. Cette institution provoquerait la création de succursales dans toutes les communes de la Belgique [1].

Ainsi, d'après ce système, il y a :

1° Liberté entière pour chacun de créer des caisses d'épargne, mais sans le concours ni la garantie du Gouvernement ;

2° Une institution créée, patronnée et garantie par l'État, recevant les dépôts de ceux qui veulent les lui confier et les garantissant ;

3° Des succursales de cet établissement, pouvant y verser tous les capitaux, sans limite aucune, et les retirer à leur première demande, à condition de se soumettre aux règles prescrites par l'État.

Ce système offre certains avantages de division du travail ; la Banque nationale s'occupera de la fructification d'une partie de son encaisse et de la conservation des deniers, tandis que la Caisse des dépôts et consignations assumera la charge de l'achat et de la garde des valeurs de bourse.

Une très grande économie résultera de ce que, par la concentration des capitaux, la perte résultant de leur stagnation sera réduite au minimum.

Le principe de l'intervention de l'État étant admis, il est juste que cette intervention soit gratuite.

L'exemple de la France et de l'Angleterre, qui font des sacrifices considérables pour servir un intérêt élevé aux déposants, n'est pas à imiter.

S'il convient que le Gouvernement encourage des habitants à faire des économies, ce ne doit jamais être au moyen de primes ou d'avantages qu'il accorderait aux dépens de la généralité des contribuables, dont quelques-uns pourraient être

[1] Voilà l'idéal de Ducpetiaux et de de Brouckere en voie de réalisation. Ce fut le service postal, créé en 1870, qui remplit d'une façon bien plus étendue le rôle dévolu aux succursales.

plus nécessiteux que ceux que l'on voudrait attirer à la caisse au moyen de ces faveurs. Le Gouvernement accorde le concours gratuit de la Banque nationale et de la Caisse des dépôts et consignations; il ne peut aller au delà.

S'il est du devoir de l'État de se porter garant des épargnes du peuple, il n'est que juste qu'il prenne les mesures que commande la prudence pour que cette garantie ne soit pas préjudiciable au Trésor. Il faut que la caisse trouve dans ses revenus les ressources nécessaires pour faire face à ses dépenses et pour réunir, dans un laps de temps qui ne soit pas trop long, un fonds de réserve qui transforme la garantie réelle du Gouvernement en une garantie purement nominale.

La question des placements est envisagée, à bon droit, comme capitale.

Il ne faut pas imiter l'Angleterre et la France qui versent au Trésor, au prix de sacrifices énormes, les capitaux reçus par les caisses d'épargne. Le Trésor est du reste institué pour dépenser et non pour faire fructifier des capitaux.

Il importe de donner aux fonds des caisses d'épargne un emploi lucratif et d'en faire des placements variés. Les capitaux confiés aux caisses d'épargne ont beaucoup de rapports avec ceux qui sont confiés aux banques, à ce point de vue que les deux établissements reçoivent des sommes dont le propriétaire peut et veut se passer momentanément. Seulement, l'obligation de la caisse d'épargne de satisfaire aux exigences de la productivité et de la disponibilité, est plus grande.

Il résulte donc de la nature des choses que tous les genres de placements permis aux banques d'émission peuvent sans aucun danger être appliqués aux caisses d'épargne.

Les banques de toutes les nations reçoivent des capitaux en compte courant et en paient un intérêt déterminé, sans que personne y trouve du danger.

Ce système est usité par la *Société générale* et par plusieurs autres sociétés financières; en réalité, il est celui d'une caisse d'épargne, grande par le chiffre des capitaux, petite par le nombre des déposants. Ce mode, suivi, préconisé dans tous

les pays du monde, depuis des siècles, par tous les financiers, par tous les hommes pratiques les plus intelligents, doit nécessairement s'adapter à merveille aux caisses d'épargne. Il s'agit seulement d'adopter pour les retraits et les placements les principes les plus sages suivis par les banquiers les plus éminents.

Il faut qu'une partie des capitaux reste complètement disponible, qu'une autre soit placée de manière que, en tout état de cause, elle puisse être réalisée sur-le-champ, et qu'on ne place d'une manière moins disponible que les capitaux que l'on ne prévoit pas devoir rembourser à l'improviste.

Il faut que les placements soient très variés, afin qu'aucun événement, aucune crise quelconque ne puisse paralyser, fût-ce même momentanément, une trop forte partie des ressources.

Il faut encore, dans ce but, ne pas placer exclusivement les capitaux dans le pays même, mais en rendre une partie productive à l'étranger. Dans les circonstances difficiles, il est avantageux de pouvoir maintenir, sans perturbation, les capitaux placés dans le pays, en se bornant à y rappeler ceux qui fructifient à l'étranger; en second lieu, la réalisation des capitaux placés à l'étranger, en dehors du périmètre où sévit la crise, se fera facilement et sans perte.

A propos des autres genres de placements, l'exposé condamne la remise des dépôts aux monts-de-piété, parce que ces placements sont essentiellement mauvais. Les époques de gêne, en effet, multiplient d'une part les emprunts aux monts-de-piété et de l'autre les demandes de remboursement aux caisses d'épargne.

Les *caisses hypothécaires*, les sociétés ou *caisses de prêts*, le *crédit agricole* sont des institutions auxquelles une partie des fonds des caisses d'épargne pourrait être confiée, comme on le fait dans toute l'Allemagne, mais ces institutions n'existent pas en Belgique. La certitude de trouver une grande partie des capitaux nécessaires à de pareils établissements et l'organisation par les communes de succursales des caisses d'épargne

auront pour conséquence d'appeler ces institutions à l'existence. Les caisses de prêts et le crédit agricole rendraient, grâce aux caisses d'épargne, d'utiles services au pays. Mais à leur défaut, rien ne doit, en attendant une organisation du crédit foncier, faire repousser le placement sur hypothèque d'une partie des capitaux disponibles. Ces placements sont prescrits partout. Ils ont offert dans des moments difficiles de précieuses ressources, grâce à la facilité de réaliser des emprunts par la cession des gages hypothécaires.

Les placements en fonds publics sont très discutés. Ils offrent des avantages et des inconvénients qui sont connus. On peut y appliquer une partie des capitaux destinés à être immobilisés.

Les actions et surtout les obligations des sociétés belges solides, à opérations sûres, les emprunts communaux et provinciaux offrent des placements sûrs et avantageux.

Ce sont là des immobilisations partielles, qui doivent être restreintes dans des limites sagement tracées.

Par contre, tous les placements permis aux banques d'escompte et d'émission peuvent être conseillés aux caisses d'épargne, si l'administration agit aussi prudemment que celle des banques.

On peut ranger dans cette catégorie :

1° L'escompte des lettres de change et effets commerciaux belges et étrangers ;

2° L'avance ou prêt sur dépôts de lettres de change, de fonds publics, sur actions et obligations anonymes belges, du moment que l'avance est inférieure à la valeur que leur assigne, depuis un temps suffisant, le cours de la bourse ;

3° L'avance sur marchandises [1] ou warrants dans des proportions telles que la caisse ne soit jamais exposée à des pertes ;

4° L'avance sur fonds publics belges et étrangers.

[1] Dans la discussion au Sénat, le Ministre des Finances renonça à ce mode de placement.

L'escompte de ces valeurs ouvre un champ presque sans limites à des placements faciles, d'une réalisation immédiate, d'un caractère solide, si l'administration est prudente, et ensuite il permet de transporter aisément les capitaux disponibles sur le marché où ils trouvent l'intérêt le plus élevé et une sécurité complète.

La caisse d'épargne devant rechercher des revenus en sacrifiant la disponibilité d'une partie de ses capitaux, peut être autorisée à escompter des lettres de change à plus de cent jours et à accepter les engagements de propriétaires, agriculteurs, entrepreneurs de travaux publics.

Les avances sur fonds publics étrangers sont avantageuses au quadruple point de vue de la productivité, du champ illimité d'application, de la variété des placements et de la transformation de nos bourses en marchés européens de capitaux.

En diversifiant comme il vient d'être indiqué le placement des dépôts confiés à la caisse d'épargne, on procurera au commerce, à l'industrie, à l'agriculture, aussi bien qu'aux provinces, aux communes et au public en général, la disposition de capitaux de placement ou de circulation que l'on n'obtient aujourd'hui que difficilement et à des conditions souvent onéreuses.

D'après cette organisation, l'accroissement des dépôts, dût-il atteindre cent millions et plus, ne doit pas être redouté. Les transactions de toute nature se développeront par les mêmes causes. Le capital économisé restera dans la circulation sous la forme de prêts, de dépôts, de commandites ; le capital circulant sera ainsi entretenu au chiffre nécessaire au commerce, à l'industrie, à l'agriculture.

L'exposé des motifs passe ensuite en revue la question du taux d'intérêt, des limites de dépôts ou de versements et des délais pour les retraits de fonds.

Il y a impossibilité de fixer par la loi le taux de l'intérêt à payer. La détermination d'un intérêt irrévocable a été ruineuse pour la France et l'Angleterre, et d'un autre côté, rien ne nuit plus aux institutions d'épargne que les changements, même les plus insignifiants, dans les lois qui les régissent.

A moins de vouloir s'imposer une charge qu'il est impossible d'apprécier, il faut bien reconnaître que l'intérêt doit être réglé d'après les circonstances générales qui en font varier le taux ; dès lors il semble naturel d'abandonner à l'administration le soin de le fixer selon les bénéfices de la caisse.

La question si controversée de l'influence du taux de l'intérêt sur le sort des caisses d'épargne est soumise à un soigneux examen. Il est admis en principe que tous les bénéfices nets doivent revenir intégralement aux déposants, soit directement à titre d'intérêts, soit indirectement, comme garantie, par la formation d'un fonds de réserve. Les employer à des actes de philanthropie serait une véritable spoliation [1].

Les exigences de la disponibilité et de la sécurité ne peuvent être satisfaites que par la formation d'un fonds de réserve convenable. Ce principe est admis partout.

La hauteur du fonds de réserve doit être réglée par la situation du marché financier ; élevée lorsque les placements les plus importants ont dû être faits dans un moment de pléthore, peu considérable si les capitaux ont pu être placés avantageusement. Un fonds excessif de réserve est un prélèvement inutile opéré sur les revenus.

Pour donner une solution au problème de la répartition équitable du fonds de réserve, le Gouvernement propose d'autoriser la caisse à distribuer aux déposants, à des époques déterminées, la partie du fonds de réserve qui sera considérée comme surabondante ; cette répartition se fera au marc le franc des intérêts touchés dans l'intervalle d'une distribution à l'autre.

Dans l'esprit du projet, il faut que l'intérêt soit établi de manière que jamais la caisse ne bonifie un intérêt supérieur à celui de tout autre bon placement dans le pays ; agir autrement serait détourner les capitaux de leur destination [2].

[1] Voir *infra*, chap. XV.

[2] Ces lignes formulent un principe important. La caisse, simple mutualité, pouvait opérer de façon à procurer à ses déposants les bénéfices les plus élevés possibles, mais la caisse, mutualité cautionnée par l'État, ne

La participation aux caisses d'épargne doit-elle être autorisée sans restriction, ou doit-elle être réservée exclusivement à certaines classes de la société ?

Cette question fondamentale semble devoir être résolue uniquement d'après le plus ou le moins de difficulté du placement des capitaux recueillis par les caisses ; mais une étude approfondie et consciencieuse amène à n'exclure personne des avantages que présente l'institution [1].

La caisse d'épargne, comme une banque établie sur de larges bases, dans l'intérêt de ses opérations, doit accueillir les dépôts importants plutôt que les faibles sommes, car les premiers peuvent seuls, l'expérience le prouve, lui fournir les moyens de bonifier aux autres un intérêt raisonnable.

L'exemple de l'expérience acquise à cet égard, tant en France qu'en Angleterre, est décisif.

D'ailleurs, les caisses d'épargne ne sont pas fondées uniquement dans l'intérêt des travailleurs vivant d'un salaire journalier, mais aussi dans celui de la classe bourgeoise.

L'active circulation des capitaux de la caisse, une de ses grandes utilités sociales, ne peut être obtenue qu'en ayant un grand nombre de dépôts de quelque importance et dont le remboursement ne soit pas immédiatement exigible.

Empêcher un déposant d'accroître son dépôt au delà d'un certain chiffre, de 2,000 francs, par exemple [2], c'est l'exposer à

le pouvait pas; sinon, elle eût lutté à armes inégales avec ses concurrents sur le marché des capitaux. Comme mesure du revenu que donne un bon placement dans le pays, on prend celui des fonds publics nationaux.

[1] Nous avons vu que la théorie d'exclusion a toujours dominé jusque-là, sauf quelques rares dissidences : A. GENDEBIEN, dans la discussion de la loi fiscale du 30 décembre 1835; DE BROUCKERE, le 5 août 1836, au Congrès de Liége. Nous verrons, chap. XIV, que VIDAL émit, dans la *Démocratie pacifique*, l'idée de l'accession des classes aisées.

[2] Allusion au rapport de BENJAMIN DELESSERT pour l'exercice 1842. Voir *Moniteur belge* du 25 mars 1843. « Un capital de 2,000 francs ne répond pas complètement au besoin qu'éprouve l'ouvrier déposant d'assurer sa subsistance, quand sera venu le moment de la vieillesse et de l'incapacité de travail. » — Voir *infra*, chap. XIII.

perdre ses habitudes de prévoyance et l'abandonner à la tentation de dissiper une partie de son capital.

Si l'on considère le grand nombre de personnes qui possèdent ou qui sont à même d'accumuler un petit capital, mais que leurs occupations ou leur éloignement de tout centre d'affaires empêchent de faire un placement fructueux, on doit reconnaître que c'est fermer la porte à une source de revenus notables et blesser l'équité.

Une caisse d'épargne opérant avec des capitaux médiocres ne peut effectuer que des placements temporaires peu rémunérateurs. Le maximum des dépôts, si tant est qu'une limite soit jugée utile, doit être fixé au chiffre le plus élevé possible. Il convient à cet égard de laisser une grande latitude à l'administration.

Faut-il, comme en France, assigner une limite aux versements ? Toute mesure qui tend à mettre obstacle à ce qu'un particulier opère en une seule fois le placement de ses économies, est injuste, onéreuse et contraire au but de l'institution des caisses d'épargne [1]. D'un autre côté, ce sont les demandes simultanées de retraits qui constituent le seul danger dont les caisses d'épargne soient menacées.

L'expérience condamne les mesures restrictives consistant en maximum de dépôts, maximum de versements, intérêts différentiels, du reste injustes, inefficaces, nuisibles à la classe ouvrière et poussant à la fraude [2].

[1] Cette manière de voir est conforme à l'opinion exprimée par AGATHON PRÉVOST, agent général de la Caisse d'épargne de Paris, en ces termes : « Une longue expérience a fait connaître quelles sont les habitudes des déposants... Ils laissent grossir leurs économies jusqu'à ce qu'elles forment une somme assez forte, et c'est alors qu'ils viennent les verser à la caisse. Les contrarier dans leurs habitudes n'est ni bienveillant ni prudent. De plus, c'était faire avorter bien des résolutions salutaires. » (*Cent traités, etc.*, p. 3027.)

[2] M. ROSTAND, qui a écrit un excellent livre (*La réforme des caisses d'épargne françaises*. Paris, Guillaumin, 1891) pour réclamer le régime du libre emploi des capitaux en faveur des caisses d'épargne françaises,

Pour obvier au danger des retraits, la mesure qui soumet le remboursement des capitaux plus considérables à certains délais se justifie mieux et ne présente aucun inconvénient sérieux. Si le déposant ne veut pas se soumettre aux délais, il sera libre de porter ses fonds ailleurs, mais il n'y sera pas contraint comme dans le système du maximum.

L'observation de délais pour les retraits n'est du reste pas imposée aux agents de la caisse d'épargne comme une obligation, mais comme une mesure facultative dont il ne doit être fait usage que dans des circonstances spéciales.

Le projet confère au surplus à la caisse le pouvoir de convertir en fonds publics belges la partie des dépôts qui excède 3,000 francs, après avoir averti les propriétaires des livrets.

L'exposé des motifs, après avoir épuisé l'examen de questions qui sont de principe, explique le fonctionnement de l'institution projetée.

L'administration de la caisse d'épargne, dit-il, abandonnera à la Banque nationale et à la Caisse des dépôts et consignations toute la partie matérielle de ses travaux.

Ce langage exprime d'une façon vicieuse une division de travail et d'attributions réelle; M. Léon Cans, directeur général de l'institution, nous le fit remarquer en 1885 [1].

Il est exact, et c'est cette vérité que l'exposé veut exprimer, que la Banque nationale a le maniement des fonds, la garde du portefeuille des valeurs de banque, ainsi que la mission de procéder aux opérations de banque, prêts et opérations autres que les opérations de bourse, lesquelles, ainsi que la garde du portefeuille des titres, sont confiées à la Caisse des dépôts et

considère toutes les mesures de limitation et toutes les clauses de sauvegarde comme des palliatifs; à son avis (p. 12), il n'y a pas de solution juste, sérieuse, durable en dehors du régime d'emploi. C'est le plus bel éloge qu'on puisse faire du système de la loi de 1865.

[1] Cette inexactitude a été reproduite par des auteurs étrangers; nous l'avons aperçue en lisant la notice que M. Durand a consacrée à la Caisse générale d'épargne de Belgique, dans son intéressant ouvrage sur le crédit agricole.

consignations. Cette division d'attributions n'empêche du reste pas la caisse centrale à Bruxelles de faire directement des payements et des recettes ainsi que certaines opérations telles que les prêts sur hypothèques ou autres garanties statutaires.

En réalité, dans le système du projet, la caisse est l'organe central de l'œuvre ; la Banque nationale, la Trésorerie, l'Administration des postes depuis 1870, certains bureaux fiscaux et les succursales, sont des auxiliaires.

L'exposé donne aussi quelques détails sur la comptabilité, les succursales (organisation qui a perdu toute importance depuis la création du service postal) et le patronage.

Il démontre combien il est souhaitable de voir les populations agricoles se servir de la caisse d'épargne pour le versement provisoire de leurs rentrées, explique la facilité des virements d'une caisse à l'autre et justifie quelques dispositions concernant la faculté de recevoir des dons et des legs, celle de contracter des emprunts en temps de crise, l'acquisition par prescription des capitaux non réclamés (en dérogation aux règles du Code civil sur le contrat de dépôt) et l'attribution des dépôts tombés en déshérence.

Le service de la caisse de retraite est adjoint à celui de la caisse d'épargne sans se confondre avec lui.

Telle est, dans ses grandes lignes, la conception si originale du projet. Après tout ce que nous savons des errements antérieurs et des tentatives empiriques péniblement ébauchées et avortées, cette proposition de loi constitue une véritable révolution d'idées et de principes.

CHAPITRE X.

INSTITUTION DE LA CAISSE GÉNÉRALE D'ÉPARGNE ET DE RETRAITE.

2. — *Travaux parlementaires.*

S'il fallait observer rigoureusement l'ordre chronologique, nous devrions signaler la critique que firent du projet trois publicistes : HAECK, VISSCHERS et DE POUHON ; mais il nous a paru préférable de ne pas scinder cette notice et de rencontrer leurs observations dans l'examen critique que nous ferons de l'organisme nouveau.

Ce fut HENRI DUMORTIER qui fit rapport au nom de la section centrale [1].

Le rapporteur considère l'institution d'une Caisse générale d'épargne et de retraite comme une question politique et sociale de l'ordre le plus élevé.

Il approuve le projet de loi et développe les principales raisons qui ont déjà été invoquées pour le motiver.

La section émet une pensée très juste : « L'heureuse influence qu'exercent les caisses d'épargne sur la condition des classes ouvrières permettra de restreindre dans des proportions notables les dépenses des bureaux de bienfaisance ». C'est un avantage indirect très important que la nation retirera des sacrifices qu'elle s'impose.

Il est fait mention également de l'influence énorme que l'accumulation des capitaux reversés dans la circulation exercera sur le taux de l'intérêt, prévision dont l'exactitude paraît pleinement confirmée par les faits acquis.

Dans la séance de la Chambre du 18 juin 1862, à propos de l'article 28, JAMAR précisa d'une façon heureuse les résultats salutaires que produirait cette impulsion nouvelle imprimée

[1] Séance du 22 novembre 1860, *Annales*, pp. 148-150. Recueil intitulé : *Institution d'une Caisse générale d'épargne, etc.*, p. 193.

à l'activité nationale, en affirmant que l'ouvrier en retirerait d'abord un bénéfice direct sous forme d'intérêt et ensuite un avantage indirect bien plus considérable : l'augmentation naturelle du travail qui élèvera son salaire, résultat dont Vidal, le premier, avait signalé la haute importance.

Le rapport constate qu'il n'y a en Belgique qu'un déposant sur 137 habitants, tandis qu'en France il y en a un sur 36.

La Caisse d'épargne, la Caisse de retraite et les sociétés de secours mutuels formeront un ensemble complet. Le concours d'une caisse d'épargne est du reste une des conditions nécessaires de l'extension de la Caisse de retraite. T'Kint de Nayer avait déjà formulé la même appréciation en 1849, lors de l'élaboration de la loi sur la Caisse de retraite.

Le projet de loi fut considéré par la section centrale comme réunissant de hautes conditions de perfection, car, chose peu fréquente assurément, elle se borna à formuler un seul amendement de quelque importance à l'article 32 concernant le droit du Gouvernement d'ordonner la répartition quinquennale du fonds de réserve.

Le point essentiel, celui de l'absence de toute limitation pour les dépôts et les versements, était resté intact, malgré quelques observations émises au sein des sections.

La discussion générale s'ouvrit le 3 juin 1862 et le vote sur l'ensemble du projet fut acquis à une forte majorité dans la séance du 25.

Deux dispositions du projet rencontrèrent une vive opposition : l'intervention de l'État et l'absence de maximum des dépôts.

On reprocha au Gouvernement de vouloir tout centraliser et de créer un nouveau monopole [1].

Un député risqua cette boutade pittoresque : « De progrès en progrès, nous serons tous enveloppés dans les réseaux de

[1] de Renesse, séance du 5 juin 1862; de Nayer, séance du 12 juin; de Theux, *id.* Recueil intitulé : *Institution d'une Caisse générale d'épargne*, p. 314.

l'État, l'individu n'existera plus que dans l'histoire et nos petits neveux payeront un droit d'entrée pour pouvoir contempler un homme libre [1]. »

Cette opposition n'a rien qui doive nous surprendre.

Lorsque Rogier prit la patriotique initiative de construire le premier réseau de voies ferrées du continent, ne lui fut-il pas reproché d'ambitionner sa *voie Rogérienne?*

Ce fut bien autre chose encore lorsque s'était ouverte, douze ans auparavant, la discussion du remarquable projet de Frère-Orban sur le crédit foncier. B. Dumortier trouvait que « ce projet outrageait l'humanité, la morale et la liberté », et de Mérode motiva son vote négatif en disant ce qui suit : « Quand je vois la manière dont les gouvernants ont traité et traitent les affaires financières du pays, je ne suis pas tenté de mettre leur activité en jeu pour les affaires privées. Déjà le Gouvernement belge est voiturier de marchandises et postillon pour les voyageurs, et il perd à ces métiers plusieurs millions par an. Il est précepteur d'écoliers, et il n'accomplit cette besogne qu'en prélevant sur le Trésor public des sommes considérables avec un succès moral plus que douteux, comme l'expérience l'a prouvé ailleurs [2]. »

Un autre député affirmait, au nom de la décentralisation, que le rôle de créer des caisses d'épargne ne convenait pas à l'État, qu'il fallait s'en tenir à la commune [3].

On reprocha aussi au projet de créer une nouvelle extension du fonctionnarisme et de faciliter la corruption [4].

[1] Juillot, séance du 11 juin; Recueil intitulé : *Institution d'une Caisse générale d'épargne*, p. 290.

[2] Voir *Journal des Tribunaux,* 1888, p. 1447, notre notice sur un projet de crédit foncier publié par M. de T'Serclaes.

[3] B. Dumortier, séance du 14 juin; Recueil intitulé : *Institution d'une Caisse générale d'épargne,* pp. 334 et 345. Séance du 11 juin; *eod.*, p. 306. Voir, sur l'aptitude des communes à gérer des caisses d'épargne, ce que nous dirons de la caisse de Mons dans la deuxième partie de cet ouvrage, consacrée aux monographies de ces institutions.

[4] Séance du 17 juin; *eod.*, p. 375.

Il est un élément des plus intéressants de la construction que l'on voulait édifier et qui fut très inexactement jugé par l'opposition : c'est la profonde démarcation que le projet creusait entre l'État et la Caisse d'épargne en faisant de celle-ci une personne civile presque entièrement autonome.

L'opposition mit beaucoup de complaisance à confondre l'État et la Caisse d'épargne, et l'on répéta à satiété que l'État se faisait banquier, que l'État se constituait débiteur direct des déposants, la Caisse n'étant qu'un paravent et qu'une fiction [1].

L'argument apprécié à la lumière des principes juridiques était mauvais. La personnalité civile confère les attributs de l'individu, et par voie de conséquence une autonomie plus ou moins étendue. Ce système de construction, appliqué à d'autres organismes gravitant autour de l'État, procède d'une conception scientifique.

« Mais s'il en est ainsi, disait DE NAYER à la Chambre des représentants, vous pouvez ériger en personnes civiles tous les rouages du Gouvernement [2]. »

Il faut que l'État garde par devers lui les attributs de la souveraineté ; il est la force suprême qui assure la sécurité et le règne de la justice, mais il y a des fonctions qui, sans être essentielles à son existence, intéressent l'utilité générale et peuvent lui être provisoirement confiées. C'est alors une excellente mesure décentralisatrice, que de remettre la gestion de ces œuvres à une personne morale placée à côté de lui [3].

L'opposition faisait donc un grief au Ministre des Finances d'une disposition qui constituait un des mérites les plus insignes du projet.

[1] DE NAYER, séance du 11 juin; Recueil intitulé : *Institution d'une Caisse générale d'épargne,* p. 294; séance du 12 juin; *eod.,* p. 336. Voir la réponse du Ministre des Finances, séance du 16 juin; *eod.,* p. 307.

[2] Séance du 12 juin; *eod.*, p. 336.

[3] Voir sur le principe de l'autonomie, les considérations que nous développerons *infra,* chap. XII.

La confusion que l'on s'ingéniait à établir entre la Caisse et le Trésor public, devait entraîner l'extension aux agents de la Caisse d'épargne de l'incompatibilité parlementaire qui frappe tous les salariés de l'État. Un amendement de M. Tack conçu dans cet esprit fut rejeté par la Chambre dans sa séance du 17 juin. L'incompatibilité, de l'avis conforme du Ministre des Finances, ne fut prononcée que contre le directeur général, par analogie de ce qui avait été disposé à cet égard, par la loi du 5 mai 1850, quant au gouverneur de la Banque nationale [1].

Ce fut dans le même ordre d'idées que l'on articula contre l'institution nouvelle le danger qui résultait pour l'État de la formation d'une nouvelle dette flottante pouvant s'élever à plus de cent millions, comme si, entre l'État garant et le déposant créancier, ne s'interposait pas le patrimoine de la Caisse, débitrice principale [2].

La perspective de ce danger ne fit pas plus d'impression sur la Chambre que celle de voir un envahisseur du territoire belge faire main basse sur l'encaisse [3]. Le Ministre des Finances se contenta de répondre à cette étrange objection, que la puissance belligérante qui commettrait semblable spoliation serait mise au ban de l'humanité [4].

Il est une des grandes innovations du projet, l'emploi des capitaux de la caisse d'épargne en opérations de banque, qui était de nature à faire une vive impression sur la Chambre. Quel accueil lui fut-il fait ?

Quelques membres, confondant, comme nous l'avons exposé, l'État et la Caisse, trouvaient que l'on usait d'un déguisement pour établir une banque du Gouvernement, ou bien que l'État,

[1] Séance du 17 juin; Recueil intitulé : *Institution d'une Caisse générale d'épargne*, p 381; du 25 juin, *eod.*, p 457.

[2] de Nayer, séance du 11 juin; *eod.*, p. 291.

[3] de Theux, séance du 12 juin; *eod.*, p. 315.

[4] *Eod.*, p 321. L'armée allemande et la Commune ont scrupuleusement respecté les dépôts appartenant aux caisses d'épargne. Voir Bayard, *La Caisse d'épargne de Paris*, pp. 316 et suiv.

en se faisant banquier, commettait un acte incompatible avec sa dignité [1].

La sécurité de cette catégorie de placements souleva peu d'objections.

Il fut dit cependant que la Caisse escompterait des effets qui ont pour objet des entreprises industrielles, et pour lesquels il n'y a pas provision mobilière, c'est-à-dire la garantie résultant de marchandises fabriquées ou livrées, ce qui revenait à commanditer des entreprises industrielles, ou à effectuer des placements à long terme.

L'objection fut reprise avec plus de vigueur par MALOU au Sénat. Si une banque du Gouvernement, disait-il, accepte ce que l'on appelle en affaires du papier de fabrique, une pareille institution est morte avant de naître. Elle deviendra le refuge de tous ceux qui ne pourront plus se procurer des signatures de complaisance [2].

En tenant ce langage, cet homme d'État affectait de trop réduire le rôle des comptoirs d'escompte et de tenir peu de compte de la surveillance spéciale que la Banque exerce sur la composition du portefeuille des agences.

Le fort de l'attaque se porta sur le principe du droit d'effectuer des versements et des dépôts illimités, sauf les restrictions établies par les délais de retrait et la faculté de conversion en fonds publics de la partie des dépôts excédant 3,000 francs.

Des velléités d'opposition s'étaient déjà faiblement manifestées au sein des sections. A la Chambre, la lutte fut plus chaude et le Ministre des Finances eut un sérieux assaut à soutenir, particulièrement de la part de M. TACK.

Le système du Gouvernement était celui-ci : La Caisse d'épar-

[1] DE NAYER, séance du 11 juin; Recueil intitulé : *Institution d'une Caisse générale d'épargne,* p. 303.

[2] Séance du 28 décembre 1864; *cod.*, pp. 532 et suiv. Cet argument avait été formulé dans la brochure de DE POUHON, dont nous parlerons chapitre XIV.

gne est une institution créée pour toutes les classes de la société, aussi bien pour les classes aisées que pour la population nécessiteuse. N'en serait-il pas ainsi qu'il faudrait encore accepter les gros dépôts, sous peine de voir la Caisse d'épargne écrasée sous le faix des frais d'administration et clôturer chaque année en déficit.

L'opposition s'attacha à démontrer que les appréhensions du rédacteur du projet, quant au second point, étaient exagérées.

Quant au premier point, elle soutint qu'une caisse d'épargne non exclusivement formée pour la réception des petites économies, est une institution dénaturée. Par voie de conséquence, l'État se faisant le banquier de la bourgeoisie ou des petits capitalistes, réalise une fonction dévolue aux établissements particuliers et commet une infraction aux saines idées économiques; dans cet ordre de choses, la garantie de l'État étendue à de semblables proportions est un empiétement répréhensible et un danger redoutable.

Ces critiques étaient-elles fondées ? Il est désirable que les caisses d'épargne s'en tiennent principalement à leur objet primordial, qui est la fructification des petites économies; mais si ces institutions peuvent accessoirement procurer à la bourgeoisie des facilités de placer ses épargnes, pourquoi leur serait-il interdit de cumuler ces deux buts ?

Nous aurons du reste l'occasion de voir appliquer le principe de la limitation dans des caisses locales, à Mons notamment, et nous pourrons apprécier ce que les mesures restrictives ont de dur et de nuisible.

L'expérience acquise semble démontrer d'ailleurs que toutes les digues opposées à l'envahissement des caisses d'épargne sont impuissantes à contenir l'affluence des capitaux en cas de pléthore. Seules, les caisses locales paraissent aptes à opérer le triage des déposants.

Une mention est due à une proposition de DE RENESSE, réclamant le concours des bureaux de poste pour la réception des versements, mais le Ministre des finances et le rapporteur

de la section centrale, s'exagérant les difficultés de contrôle et l'élévation des frais, n'osèrent s'engager dans cette voie [1].

Un vote favorable sur l'ensemble du projet fut émis dans la séance du 25 juin. Il y eut 61 voix *pour,* 18 voix *contre* et 2 abstentions.

Nous voici arrivés à la seconde phase des travaux parlementaires.

Après une longue attente, la Commission des finances, à qui le Sénat avait renvoyé le projet voté par la Chambre, déposa son rapport le 3 mars 1863 [2].

La discussion s'ouvrit le 28 décembre suivant et traîna pendant une année. Le projet ne fut adopté que dans la séance du 21 décembre 1864.

Les tendances conservatrices du Sénat avaient pris ombrage des audaces de la proposition de loi, car l'œuvre de la Chambre sortit fortement amendée des délibérations de la Commission ; le système du Gouvernement était modifié dans un de ses points essentiels.

A l'article 20, il était ajouté que le conseil d'administration pouvait refuser tout versement sans devoir énoncer les motifs du refus.

Un article 22 nouveau disposait qu'il ne pouvait être reçu d'un même déposant, sans l'autorisation du conseil d'administration, plus de 200 francs par mois.

Un nouvel article 23 disait que les dépôts de particuliers ne pouvaient dépasser 1,500 francs, et pouvaient atteindre 2,000 francs par l'accumulation des intérêts [3].

Le système de la Commission fut défendu par T'Kint de Nayer et Malou. Ce dernier rapporte que c'est dans le projet du 12 mai 1848 que la Commission « a copié pour ainsi dire

[1] Séance du 17 juin; Recueil intitulé : *Institution d'une Caisse générale d'épargne*, p. 378.

[2] *Documents parlementaires,* 1862-1863, pp. LVII-LXXII. Le rapporteur était M. Fortamps.

[3] Système de la loi française de 1845, fortement combattu à la Chambre des pairs par le baron Ch. Dupin. Voy. *infra,* chap. XIII.

mot à mot les formules qu'elle proposait au Sénat, pour ramener la Caisse d'épargne à ses véritables principes ».

Elle n'avait donc tenu aucun compte de la différence considérable qui existait dans l'économie des deux projets, ni de l'admirable organisation de disponibilités qui faisait le mérite du projet nouveau. A ce propos, Malou donne un détail historique qui nous laisse incrédules. A l'en croire, la Chambre, en 1848, aurait eu peur du projet élaboré à cette époque, et celui-ci serait tombé à cause des vives répugnances qu'il avait inspirées [1].

L'opposition fut très tenace, mais elle vit crouler l'un après l'autre tous les amendements de la Commission ; le projet, triomphant de tous les obstacles, sortit intact des délibérations, adopté par 26 suffrages contre 14 et 2 abstentions.

La dernière séance fut marquée par un incident assez vif.

Un membre de la droite se plaignit de la pression que le Gouvernement exerçait sur les membres du Sénat pour obtenir leurs votes, et invoqua à l'appui de cette affirmation un fait qui se rapportait au vote de la loi sur les bourses d'études.

La gauche protesta avec véhémence. Le Ministre des finances, en terme de riposte, manifesta son étonnement que l'on eût choisi pour adresser un pareil reproche à la majorité, précisément une circonstance où l'on avait vu l'opposition tout entière, sur des questions qui n'ont rien de politique, se lever invariablement comme un seul homme pour repousser à l'unanimité toute espèce de proposition émanant du Gouvernement.

Un incident du même genre avait également surgi pendant la séance de la Chambre du 25 juin 1862 ; B. Dumortier s'était fait rappeler à l'ordre pour avoir reproché à la gauche son obéissance excessive aux ordres du Gouvernement.

L'opposition aux projets du Gouvernement péchait peut-être par excès d'opiniâtreté. Orts lui reprocha son attitude dans la

[1] Séance du 29 décembre 1863; Recueil intitulé : *Institution d'une Caisse générale d'épargne*, p. 552. Nous renvoyons aux faits et documents que nous avons produits chap. VI en faisant le récit de la crise de 1848.

séance de la Chambre du 14 juin 1862; il saisit cette occasion pour lui rappeler la conduite qu'elle avait tenue pendant la discussion du projet de loi de 1849 sur l'institution du crédit foncier. C'est alors, en effet, que B. Dumortier avait qualifié la proposition de socialiste, et le malheureux projet, ajouta Orts, resta condamné sous le mot de Dumortier [1].

La loi ne fut sanctionnée que le 16 mars 1865. Le service de la Caisse d'épargne fut organisé immédiatement. Celui de la Caisse de retraite ne le fut que longtemps après, parce qu'il fallut d'abord élaborer les tarifs.

[1] On trouvera dans notre traité: *Crédit foncier,* inséré dans les *Pandectes belges,* quelques indications sur cette intéressante tentative, dont l'insuccès peut être considéré comme une chose des plus fâcheuses pour le crédit privé.

CHAPITRE XI.

ÉTUDE CRITIQUE DE LA CAISSE GÉNÉRALE D'ÉPARGNE. APERÇU.

L'énoncé des principes contenus dans l'exposé des motifs de la loi de 1865 souleva des controverses et rencontra des contradicteurs : F. HAECK, déjà connu par ses ouvrages sur le crédit, A. VISSCHERS, le promoteur d'œuvres philanthropiques, et DE POUHON, ancien député, directeur à la Banque nationale.

Le premier a porté son examen sur la distribution intégrale du crédit aux différentes manifestations de l'activité, le second s'est préoccupé surtout de la structure, et le troisième a mis à profit ses connaissances professionnelles pour apprécier le côté financier du système [1].

C'est une œuvre d'un rare mérite qui fait les frais de cette discussion, peut-être l'œuvre dogmatique la plus complète qui avait été écrite sur cette matière spéciale, à l'enrichissement de laquelle peu de contributions ont été apportées.

Il est instructif de mettre sous les yeux du lecteur les points essentiels de ce débat et de présenter un exposé critique des principes qui ont présidé à la construction de notre Caisse nationale d'épargne.

[1] F. HAECK, *Observations sur le projet de loi organique d'une caisse d'épargne sous la garantie du Gouvernement.* Extrait du *Progrès international* du 25 décembre 1859 et des 1er, 8 et 15 janvier 1860. Bruxelles, A. Labroue et Cie, 1860. Brochure in-12, 44 pages.

[2] AUG. VISSCHERS, *Nouvelle étude sur les caisses d'épargne.* Bruxelles, Decq, 1861. Gr. in-8°, 76 pages plus un appendice.

[3] DE POUHON, *De l'institution d'une caisse d'épargne.* Juillet 1862. Bruxelles, Lesigne. Gr. in-8°, 24 pages.

Pour mettre dans ce travail toute la clarté désirable, nous examinerons successivement les points que précise ce sommaire.

LA STRUCTURE.

La caisse n'est pas un service financier de l'État. C'est un organisme secondaire autonome que la société administre à côté de l'État. L'initiative privée est impuissante à établir des caisses locales d'épargne ou des caisses locales d'épargne et de crédit; avantages et inconvénients de ces institutions. Avantages d'un établissement à base de centralisation; correctifs qui peuvent atténuer l'excès de centralisation. Conclusion. La centralisation est avantageuse. Réserve : L'administration de la Caisse générale d'épargne est trop dans la main du Gouvernement. Participation des classes populaires à la direction.

L'ADMISSION DES CAPITAUX DÉJA FORMÉS.

Premier motif : but lucratif. Deuxième motif : but social, extension des bienfaits de l'œuvre aux classes aisées. Justification rationnelle de cette extension. Danger : Pléthore de capitaux. Les mesures restrictives sont impuissantes à conjurer la pléthore; c'est dans le régime d'emploi des capitaux qu'il faut trouver la pierre angulaire.

LES PLACEMENTS.

Les fonds d'épargne sont employés en opérations de banque. Étude des précédents. Définition d'un programme de placements. Critique de F. Haeck : Le système du projet résout à rebours le problème de l'utilisation des capitaux au point de vue économique; plan d'une organisation intégrale du crédit par les capitaux d'épargne. Critique de De Pouhon : Danger de la connexité établie entre la Caisse d'épargne et la Banque nationale. Conséquences d'une crise éventuelle. Appréciation

de ces critiques. Le complément du programme des placements est à réaliser. Enseignement donné par l'Italie dans le triple domaine du crédit populaire, du crédit agricole et du crédit foncier.

LA FONCTION PHILANTHROPIQUE.

Deux points de vue : 1° Moralisation des classes nécessiteuses par la pratique de l'épargne; 2° Emploi utile des ressources de la Caisse : *a*) Affectation des capitaux à des placements favorables à la classe ouvrière (travail, crédit, mutualités, œuvres de prévoyance); *b*) Allocation des excédents des bénéfices à des buts de philanthropie (libéralités à des mutualités, œuvres de prévoyance, instituts charitables, etc.). Nécessité de patronages pour la vulgarisation de l'épargne. Nécessité d'une direction morale au-dessus des patronages pour que l'œuvre ne s'écarte pas de son but philanthropique; dangers de dénaturation qui menacent un grand établissement financier; autorités. Nécessité d'encourager l'épargne du pauvre. Moyens : intérêt de faveur, primes, leur justification. Notice sur les caisses des provinces lombardes, de Bologne, de Tournai et d'Aix-la-Chapelle. Conclusion.

CHAPITRE XII.

ÉTUDE CRITIQUE DE LA CAISSE GÉNÉRALE D'ÉPARGNE. LA STRUCTURE.

Déniant tout caractère de personnalité à l'institution projetée, d'aucuns se sont complus à voir en elle une simple caisse du Gouvernement ou une division nouvelle du Ministère des finances[1]; de là il n'y avait plus qu'un pas à franchir pour dire que l'État se faisait banquier, comme on ne s'est pas fait faute de le répéter au cours des discussions parlementaires.

Cette confusion méconnaît l'autonomie de la Caisse d'épargne, innovation originale, féconde en mérites pratiques et d'ailleurs justifiée par de sérieuses considérations d'ordre théorique.

« L'État doit faire tout ce qui est utile à l'intérêt général dans l'ordre moral et dans l'ordre matériel, quand il est démontré que l'initiative privée est impuissante à faire aussi bien que lui [2] »; voilà le point de départ qui légitime l'intervention des pouvoirs publics.

Mais cette intervention étant admise en principe, l'on aurait tort de s'imaginer qu'une fonction d'intérêt général, à défaut de pouvoir être confiée à l'initiative privée, doive nécessairement être remise à l'État.

Entre les particuliers et l'État, il y a la société, capable d'établir, pour la gestion des œuvres d'intérêt public, des organes appropriés réalisant à un degré supérieur les qualités de puissance, de sagesse et d'initiative.

« Lorsqu'on embrasse cette évolution complexe, dit M. Hector Denis, on voit l'appareil gouvernemental, loin de tendre,

[1] Visschers, p. 56; De Pouhon, p. 10.

[2] Discours d'Aug. Orts Recueil intitulé : *Institution d'une Caisse générale d'épargne,* p. 357. Comp. A. Prins, *Du paupérisme,* p 29.

selon la doctrine évolutionniste de SPENCER, à être ramené *à une fonction unique*, se résoudre plutôt en un nombre croissant d'organes appropriés à des fonctions d'une spécialisation croissante, et cependant conservant une réelle unité de direction. Le Gouvernement apparaît alors plutôt comme un reflet de la société elle-même, que comme un organe ; il devient comme la société prenant conscience d'elle-même et réagissant progressivement et systématiquement sur l'ensemble de ses fonctions. Faut-il en conclure que SPENCER a complètement tort ? Encore ici ce serait trop se hâter ; l'État peut n'être et ne sera vraisemblablement qu'un éducateur dans un grand nombre de fonctions; tôt ou tard, la société accomplira elle-même, soit spontanément, soit par des contrats avec des individus, bien des fonctions où l'État intervient aujourd'hui, et qu'elle aura pu ressaisir des mains de l'État. Mais il faudra pour cela un développement moral supérieur. L'Etat y contribue en disciplinant d'autorité nos égoïsmes [1]. »

Il y a donc des œuvres d'intérêt public qui ne peuvent être abandonnées à l'initiative privée; il est un grand nombre de fonctions dans lesquelles l'État doit intervenir en qualité de simple éducateur et que la société pourra ressaisir lorsque le développement moral et la discipline des égoïsmes permettront cette adaptation.

On prête à Napoléon l'énoncé d'une formule de pondération qui s'applique très bien au lien qui devait rattacher la Caisse d'épargne à l'État: « Je veux que la Banque de France soit dans les mains du Gouvernement et qu'elle n'y soit pas trop. »

L'idée de l'autonomie s'est manifestée dans la création de plusieurs organismes secondaires : la Banque nationale, la Société du crédit communal, la Caisse générale d'épargne et de retraite, les caisses des veuves et orphelins des fonctionnaires et agents de l'administration générale de l'État, quelques caisses de retraite, pensions et secours spéciales, la Société nationale des chemins de fer vicinaux, etc.

[1] H. DENIS, *L'impôt*, p. 19.

La création d'organismes semblables à la Caisse d'épargne et de retraite constitue une application mitigée du socialisme d'État; aussi l'opposition opiniâtre que le projet rencontra au sein des Chambres peut paraître excessive.

Lorsque l'institution pourra se passer de la garantie de l'État et de la tutelle qui en est la conséquence, ce sera faire encore un pas de plus dans la voie de la décentralisation que de rompre le lien fort étroit qui la rattache à l'État pour en faire un corps tout à fait autonome.

De l'avis de Léon Say, l'organisation que nous venons de caractériser donne à la Caisse d'épargne de Belgique une supériorité incontestable sur la Caisse nationale française (Caisse postale fondée en 1882). On ne saurait, dit-il, prendre trop de précautions pour donner aux caisses d'épargne d'État, une organisation séparée de l'organisation administrative générale, afin d'en faire autant que possible de simples établissements d'utilité publique dont la vie ne soit pas mêlée, plus qu'il n'est nécessaire, à celle de l'État [1].

Visschers se déclara partisan d'un système de caisses d'épargne locales, à défaut des institutions locales de crédit qu'il n'est pas possible d'improviser.

Il en définit les caractères distinctifs : Elles seront placées le plus près possible des classes populaires et desserviront des territoires peu étendus. Employées comme moyens d'accumulation, elles n'accueilleront que de faibles dépôts. Des citoyens dévoués les administreront gratuitement et d'une façon toute paternelle. Chacune d'elles aura sa physionomie particulière; pour prendre un exemple, le maximum des dépôts, gradué suivant les convenances locales, ne sera pas le même à Liége qu'à Mons. Les administrateurs se mettront en contact avec les déposants, les aideront de leurs lumières et de leurs conseils. En temps de crise, l'autorité municipale interviendra pour ras-

[1] Rapport du jury du groupe de l'économie sociale, à l'Exposition universelle de 1889, dans Rostand, *La réforme des caisses d'épargne françaises*, p. 179.

surer les esprits timorés. La générosité des citoyens se manifestera par des libéralités en faveur d'une institution locale, jamais au profit d'une institution d'État. Ses principaux moyens de placement seront les bons du Trésor, les titres de la dette publique, les fonds garantis par l'État, par les provinces ou par les communes qui sont coursables et que l'on peut habituellement escompter. Le zèle des autorités locales s'emploiera d'ailleurs pour détourner des caisses d'épargne une foule d'économies qui trouveront autre part un placement plus avantageux. (Voir pp. 70 et suiv.)

Telle est l'esquisse du système que l'auteur oppose à celui d'une institution d'État.

Les observations de Visschers sont discutables. L'auteur ne se prévaut ni d'une amélioration ni d'une innovation; les institutions qu'il voudrait voir vulgariser sont loin d'être une nouveauté en Belgique; il en existe de tout à fait semblables à celle qu'il a décrite, voire même de plus parfaites, celle de Tournai par exemple, qui présente quelque ressemblance avec de petits établissements de la Haute-Italie; seulement, on s'est évertué par tous les moyens à stimuler l'initiative, et tous les efforts que l'on a dépensés pour vulgariser les institutions locales d'épargne se sont heurtés à une indifférence du public et des administrations communales que le Ministre des finances avait dénoncée comme un obstacle insurmontable.

Quelles sont les causes de cette apathie? Il est difficile de répondre avec certitude à cette question qui a déjà préoccupé bien des esprits. Une longue phase de prospérité a pu émousser l'esprit d'initiative par l'excès de bien-être. Il est constant que ce n'est que depuis une dizaine d'années que les mutualités ont pris un certain élan, et encore faut-il en excepter les institutions de crédit, qui sont restées stationnaires [1]; le succès

[1] Le compte rendu du XVe Congrès des banques populaires, tenu à Châtelet, le 9 septembre 1888, accuse l'existence de 17 banques comprenant 10,000 affiliés. M. Léon d'Andrimont, président, reconnaît dans son discours d'ouverture que ce résultat ne répond pas à ses espérances. L'*Annuaire statistique* de la Belgique pour 1894, p 170, donne les résultats de 21 banques, chiffre réellement insuffisant.

qu'obtiendront les caisses Raiffeisen, dont les conservateurs poursuivent la vulgarisation en Belgique, nous dira bientôt si cette aversion pour l'usage du crédit mutuel est incurable.

Si cependant l'acclimatation des caisses locales était possible, encore fallait-il voir si les avantages de ce système l'emportaient réellement sur ceux d'une institution à base de centralisation.

A l'époque où le projet de loi dont nous nous occupons fut présenté, la caisse locale paraissait mériter la préférence. Cette variété d'établissement d'épargne possède en tout état de cause un grand mérite qu'on ne pourra jamais lui enlever : c'est la décentralisation qui le lui procure. La caisse locale est tout ce qu'il y a de plus autonome, la bureaucratie n'engourdit pas son initiative et ne pèse pas sur son indépendance, ses petits rouages sont agencés et appropriés pour les besoins de son territoire, elle a près d'elle son comité qui, prenant contact avec la clientèle, est en situation d'arrêter les mesures qui feront produire à l'œuvre la plus grande somme possible d'effets moraux. Toutes ces particularités lui donnent un cachet, une physionomie propre qui individualise chacune d'elles.

Malheureusement, ces avantages sont contrebalancés par les inconvénients financiers de la décentralisation ; la multiplicité des caisses et la stagnation des capitaux qui en est la conséquence, engendrent un déchet très important. Chaque caisse doit toujours tenir une certaine somme improductive pour faire face à toutes les éventualités, et cette somme s'accroît d'autant plus que les caisses sont plus nombreuses [1]. L'expérience faite dans plusieurs pays étrangers avait déjà appelé l'attention sur cette circonstance ruineuse ; l'expérience faite depuis en Belgique a confirmé cette constatation dans une mesure si importante que la direction de la Caisse générale d'épargne déclare que les pertes d'intérêts résultant de la stagnation ne sont pas compensées par un taux d'escompte élevé, et inversement, que les bénéfices augmentent avec un taux

[1] Exposé des motifs. *Pasinomie*, 1865, p. 50.

d'escompte modéré lorsque l'encaisse ne dépasse pas les sommes nécessaires pour assurer les besoins du service courant[1].

On pourrait objecter qu'à l'époque où s'élabora la loi du 16 mars 1865 (1859-1865), le revenu des capitaux était assez rémunérateur pour que les caisses pussent supporter ce déchet. A supposer que le fait fût exact, encore fallait-il avoir l'assurance que cette situation allait se perpétuer indéfiniment. Si le Ministre des finances a tant insisté pour l'adoption d'un système qui réduisait à son minimum le stock de capitaux dormants, c'est apparemment parce qu'il a prévu que le développement progressif de la richesse publique allait amener un abaissement graduel du taux du loyer de l'argent, qui rendrait la vie dure aux institutions d'épargne isolées. Cette prévision a complètement échappé à Visschers.

L'indigence du choix des placements dont disposent les caisses d'épargne isolées, — l'auteur en apporte lui-même une démonstration convaincante en exposant son programme, — est une dernière considération qui suffit à elle seule pour les faire reléguer au second plan. Est-il un instant admissible de stipuler le remboursement des dépôts à bref délai et en toute circonstance, avec les ressources d'un portefeuille ne comprenant que des fonds d'État ou des valeurs garanties par les pouvoirs publics? Une pareille organisation n'est pratiquement possible que si elle s'est assuré le concours d'un puissant établissement financier, analogue à certaines banques populaires de l'Italie qui n'ont d'autre fonction que d'alimenter de numéraire une notable quantité de satellites gravitant autour d'elles. Comment la caisse d'épargne de Mons a-t-elle traversé la crise de 1848 sans devoir suspendre ses paiements? En demandant des capitaux à la Banque de Belgique.

Ces aperçus condamnent les caisses ordinaires qu'on a appelées l'*abécé* de l'épargne ; envisagées en Allemagne comme

[1] La première de ces situations s'est produite à la Caisse générale en 1880; la seconde, en 1879 C'est ce qui résulte du tableau publié dans le compte rendu des opérations pour 1882, p. 12.

de simples formations rudimentaires, on a cherché leur perfectionnement dans leur transformation en établissements de crédit et d'épargne [1]. HAECK n'en était pas partisan non plus; il préconise exclusivement les institutions locales de crédit dont l'implantation en Belgique ne lui paraît pas plus impossible qu'elle ne l'a été en Écosse.

Aucune de ces deux formes d'institutions, caisses locales ou banques locales, n'avait séduit l'auteur du projet de loi, définitivement édifié par l'expérience du passé sur le crédit que l'on pouvait accorder à l'initiative privée. Il ne s'était pas attardé à courir au-devant de nouvelles déceptions; plaçant d'emblée ses espérances dans une grande institution d'État, il avait préféré les inconvénients de la centralisation aux avantages plus que problématiques des caisses d'épargne locales. Cette solution avait, par-dessus tout, l'inappréciable mérite de mettre fin à un régime d'incertitude et de doter le pays d'une œuvre ferme, dont le fonctionnement assuré ne dépendît pas du bon vouloir des citoyens.

Pour apprécier la structure de l'institution, il ne faut pas perdre de vue que, dans l'esprit de son auteur, elle forme un organisme apte à être relié à des institutions secondaires de crédit et de prévoyance, qu'elle alimentera de ses ressources. Cette conception lointaine se réalise actuellement : la Caisse générale commandite les comptoirs agricoles, les caisses Raiffeisen et l'œuvre des habitations ouvrières.

L'auteur du projet n'a-t-il pas évité un extrême pour tomber dans un autre? La création ne pèche-t-elle pas par excès de centralisation?

La centralisation en matière d'épargne est nuisible, mais on peut atténuer ses défauts en la maintenant dans certaines limites. Il y a place pour un type intermédiaire qui combinerait certains caractères des caisses locales avec les principaux éléments d'une institution centralisée; il est facile de suivre le fil des déductions qui doivent amener cette combinaison.

[1] Le Dr Engel, cité par la *Statistique internationale des caisses d'épargne*, p. 122.

Récapitulons les points capitaux que la création d'un système doit établir.

Dans l'ordre économique et financier :

Réduire à son minimum le fonds de roulement et le stock de capitaux dormants.

Répartir dans toutes les régions du pays les capitaux épargnés en observant la proportionnalité des besoins locaux.

Réduire les frais généraux à leur minimum.

Faire produire aux dépôts leur maximum de rendement avec un minimum d'immobilisation.

Dans l'ordre d'idées de la sécurité :

Créer entre les caisses un lien qui les réunisse en un seul faisceau.

Annuler par l'effet des grands nombres, les catégories de déposants prompts à s'alarmer.

Dans l'ordre moral :

Placer près des déposants des citoyens qui prennent contact avec eux, qui stimulent l'épargne, la propagent, surveillent son incessante pénétration, son efficacité et son influence éducatrice [1].

L'idée qui se présente la première à l'esprit est celle de fédérer les caisses locales, de faire pour elles ce que HAECK voulait qu'on fît pour les banques locales, quand il demandait qu'on les mît toutes en rapport de compte courant. Mais cette combinaison appelle un correctif : la création d'un réservoir central, agissant comme organe de répartition [2].

Voilà une première ébauche de centralisation qui permettra de concentrer en un seul lieu les excédents de caisse et de porter le numéraire disponible de la collectivité sur les points menacés. Jusqu'ici l'autonomie de chaque caisse est restée intacte, chacune d'elles a gardé ce que VISSCHERS appelle sa

[1] Idée réalisée à Bologne. Voy. *infra*, chap. XV, la notice consacrée à la caisse d'épargne de cette ville.

[2] Voy. deuxième partie, dans la monographie de la Caisse générale d'épargne, le chapitre consacré au service des prêts agricoles et aux caisses d'épargne et de prêts du *Boerenbond*.

physionomie particulière, son administration propre, son patrimoine, ses placements, ses particularités statutaires.

Réserve faite pour la présence à ses côtés d'un comité d'administration, quels avantages retire-t-elle de tout cela?

Sa physionomie, ses traditions, ses statuts? Dans un pays d'une étendue territoriale restreinte, il y a si peu de différence dans les mœurs et dans les besoins.

Son patrimoine propre? Il est bien moins périlleux pour elle de faire partie d'un organisme collectif possédant un patrimoine commun à toutes les caisses.

Ses placements? Il est bien plus lucratif, plus commode et plus sûr de s'en remettre du soin de ses placements à la collectivité ou à quelques subdivisions de celle-ci.

La fusion financière est donc la seconde idée qui s'impose immédiatement à l'esprit, entraînant avec elle la centralisation administrative et l'uniformité des statuts. Cette forme de constitution procure une cohésion, une unité d'action, une économie de fonctionnement qui échappent aux caisses isolées.

Mais pas n'est besoin de pousser les choses à l'extrême et de supprimer dans les organisations locales les rouages qu'il peut être utile de conserver. Le comité local, destitué de ses attributions financières, peut jouer un rôle très efficace en qualité de comité de patronage; ensuite, la confusion des patrimoines locaux dans le capital collectif ne fait pas obstacle à ce que près de chaque bureau de perception il y ait place pour un fonds de bienfaisance alimenté par des gens charitables, pour allouer des primes et des encouragements.

L'auteur du projet de loi n'avait pas de plan arrêté de décentralisation; on relève cependant dans cet ordre d'idées quelques vues louables.

Il a songé avec raison que la multiplicité des patronages et des succursales restituerait à l'œuvre une partie de ce qu'elle aurait perdu par la disparition des directions locales.

Il admet liberté entière de créer des caisses d'épargne particulières, disposition élisive de toute pensée de monopole, et faisant un pas de plus, il autorise la Caisse d'épargne à recevoir des caisses particulières qui se soumettent à certaines condi-

tions, tous les capitaux recueillis par elles, à leur bonifier un intérêt et à les remplacer aux époques convenues avec les déposants, à l'imitation de ce qui se passe dans les caisses de secours provinciales de la Prusse [1].

L'administration centrale trouve d'ailleurs une assistance dans les comptoirs de la Banque nationale (ils sont aujourd'hui au nombre de quarante) pour opérer ses placements.

Mais la centralisation doit être considérée non seulement au point de vue de la comptabilité et de la gestion financière, mais également au point de vue économique, peut-être le plus redoutable. Nous entendons par là cette concentration d'une grande partie de la fortune nationale dans un seul organisme, qui peut devenir impuissant, malgré les procédés les plus perfectionnés, à faire produire aux capitaux leur effet le plus utile pour le crédit et à en opérer l'exacte dispersion territoriale. M. Mahillon, directeur général de la Caisse générale d'épargne, a signalé ce danger dans son rapport présenté à la section d'économie sociale de l'Exposition de Paris en 1889. Le correctif du premier grief se trouvera dans la création d'institutions secondaires que la caisse d'épargne pourvoira de ses capitaux, institutions que l'auteur du projet de loi a prévues. Quant aux doutes que l'on pourrait émettre sur la répartition territoriale du crédit, il est patent qu'un établissement central est des mieux outillés pour faire office de réservoir et refouler les capitaux drainés, non pas dans leurs lieux de provenance, mais dans toutes les directions, au prorata des nécessités locales.

A l'étranger, la tendance est à la centralisation de l'épargne; l'Angleterre, la France, l'Autriche, l'Italie, la Hollande, voire même le Japon, ont institué des caisses d'épargne postales. On trouve aussi des groupements d'une grande importance dans les pays où les institutions d'épargne revêtent volontiers la forme locale, en Allemagne et en Italie par exemple.

Nous avons pris un intérêt particulier à rechercher dans la

[1] *Pasinomie*, 1865, p. 50. — M. Rostand, adversaire de la centralisation, augure la réalisation prochaine, en Italie, d'une fédération de caisses d'épargne, assez analogue aux unions des caisses qui existent en Allemagne. Cons. Léon Say, *Dix jours dans la Haute-Italie*, 2e édition, p. XII.

structure de deux de ces groupements, deux institutions types, les correctifs qui ont pu être apportés à la centralisation.

L'*Aachener Verein zur Beförderung der Arbeitsamkeit* (Association d'Aix-la-Chapelle pour l'encouragement du travail) administre une caisse d'épargne qui compte vingt-cinq succursales. Envisagée dans son but, l'œuvre est d'une remarquable complexité ; elle a des caisses à primes pour les humbles à côté des caisses ordinaires. Le solde actif de son bilan se chiffre (31 décembre 1896) par 133 millions de francs. La décentralisation financière est nulle. Les placements se font en opérations de banque à concurrence d'un huitième, mais il n'apparaît pas que les caisses affiliées interviennent dans la gestion. Le conseil général, qui a la haute main sur l'institution, se compose de délégués du comité du *Verein* et de délégués de circonscriptions territoriales de la même association, à Aix, Burtscheid, Stolberg, Jülich, Linnich, Düren, Erkelenz, Eilenkirchen, Heinsberg, Eupen, Montjoie, Schleiden, Schweiler, Malmedy et St-Vith, ce qui donne lieu à une représentation des différents districts habités par les déposants.

La Caisse des provinces lombardes, que nous aurons souvent l'occasion de citer, est d'importance à peu près équivalente à la Caisse générale d'épargne de Belgique. Son bilan se solde par 637 millions ; elle possède un siège à Milan et 118 succursales. Des documents très complets que nous avons sous les yeux, résulte que toute la gestion administrative et financière est concentrée à la caisse centrale. Les 118 caisses *filiales*, comme on les appelle, sont gérées par des agents salariés.

Étant données les mœurs très particularistes de l'Italie en matière de prévoyance, nous nous attendions à trouver une sorte de fédération de caisses autonomes surmontées d'un organisme central. Mais nous n'avons pas tardé à reconnaître que la caisse milanaise, sauf son caractère d'institution libre, est construite d'après le même plan que la nôtre [1]. Une différence seulement dans le recrutement de son conseil général, dont tient lieu la *Commissione centrale de beneficenza* de Milan. Ce corps, non rétribué, comprend un président et un vice-pré-

[1] *Statuto fondamentale della Cassa di risparmio delle provincie lombarde.* Milano, Enrico Reggiani, 1892.

sident nommés par le Roi, trois commissaires nommés par le conseil communal, et sept autres élus par les conseils provinciaux de Bergame, de Brescia, de Côme, de Crémone, de Mantoue, de Pavie et de Sondrie. Nous avons constaté à peu près la même organisation à la caisse d'Aix-la-Chapelle, avec laquelle celle de Milan offre une autre analogie, celle de posséder des livrets à primes et un fonds de bienfaisance.

Un enseignement découle de ces exemples : une institution d'épargne à base de centralisation réalise un grand progrès ; elle apparaît comme la forme la plus importante, si pas définitive, de l'avenir; entre autres avantages, les profits élevés qu'elle réalise lui permettent de donner une bienfaisante complexité au but qu'elle poursuit.

Il est cependant une réserve qu'il convient de formuler.

Tous les membres de l'administration supérieure de la Caisse générale d'épargne de Belgique sont nommés par le Gouvernement, alors que nous voyons de grandes institutions de l'étranger fort sagement administrées par des commissaires qui ne doivent pas leur nomination au pouvoir central.

Pour employer l'expression dont le créateur de la Banque de France s'est servi, notre Caisse d'épargne est trop dans la main du Gouvernement ; son autonomie en est affaiblie et son système de pondération en est dérangé.

Tout en conservant à l'État une part d'influence limitée à l'étendue de la responsabilité qu'il assume, on ferait œuvre de justice et de sagesse et l'on favoriserait la réconciliation des classes sociales, noble mobile dont les grandes institutions de l'Italie s'inspirent, en élargissant graduellement son autonomie et en admettant au sein de l'administration des hommes appartenant à la classe laborieuse, dont la désignation pourrait être confiée au Conseil supérieur de l'industrie et du travail, ou bien aux délégués des élus ouvriers des Conseils de l'industrie et du travail.

Cette réforme réaliserait dans la mesure du possible le vœu formulé en 1893 par le Congrès du parti progressiste, qui proposait d'accorder aux déposants une part dans la direction de notre Caisse nationale.

CHAPITRE XIII.

ÉTUDE CRITIQUE DE LA CAISSE GÉNÉRALE D'ÉPARGNE. L'ADMISSION DES CAPITAUX DÉJA FORMÉS.

Il est un autre ordre d'idées dans lequel Visschers a dépensé beaucoup d'efforts pour ruiner l'autorité du projet de loi : c'est celui de la non-limitation des dépôts d'épargne. Rappelant le mot de Lamartine : « La caisse d'épargne est le grand-livre de l'ouvrier », il pose en principe que sa destination est de recueillir les économies des humbles, des petites gens. Un de ses principaux mérites est de servir à l'accumulation des petites sommes (small-savings) qui, mises bout à bout, recevront plus tard un emploi définitif; elle est un lieu de passage, elle n'est pas un lieu de placement, même pour les capitaux du petit industriel, du petit commerçant ou du cultivateur, assertion qui veut trop prouver, car Delessert, Dupin et plus récemment M. Bayard ont mis en évidence les services éminents rendus par la Caisse de Paris dans sa fonction de banque du peuple.

La conclusion qui découle naturellement de ces prémisses, c'est qu'il faut écarter les capitaux formés afin de ne pas priver l'énergie individuelle d'un stimulant salutaire; le peuple doit s'habituer à faire lui-même emploi de ses petits capitaux; c'est une chose détestable que d'encourager sa paresse en offrant de les faire fructifier pour lui.

L'auteur du projet de loi avait conclu de l'obligation morale qui incombait à l'État de garantir les fonds des caisses d'épargne, à faire gérer ces fonds par une caisse du Gouvernement; des aptitudes des établissements de crédit à gérer les fonds d'épargne, à l'adaptation de cette caisse au type d'une banque, et finalement de la nécessité d'une gestion lucrative, à la libre accession des capitaux déjà formés, le maximum étant fixé au chiffre le plus élevé possible.

Visschers déplore cette substitution de l'État aux forces vives de la charité et du dévouement des particuliers dont les caisses d'épargne en France, en Angleterre et dans tous les États de l'Allemagne donnent de si beaux exemples. L'État se fait la providence des capitalistes désœuvrés, et pour préparer un oreiller à leur paresse, se constitue leur banquier responsable! Il va donc se livrer, avec le concours de la Banque nationale, à des opérations de commerce et d'escompte, ouvrir des comptes courants, etc., « à l'instar des banquiers les plus éminents », locution malicieusement empruntée au texte de l'Exposé des motifs.

Il est même question dans le projet, dit-il, de partager les bénéfices entre les déposants. Cette disposition, d'ailleurs injustifiable, puisqu'il n'y a pas de risques, achève de caractériser le but lucratif de l'institution.

L'auteur conclut : Toute cette combinaison est assurément fort bien coordonnée, mais blesse les principes de la science économique les plus généralement reçus et, avant tout, celui qui limite la mission des caisses d'épargne à la réception des fragments de capitaux.

Telle est l'objection fondamentale qui met en question la justification rationnelle du principe nouveau posé par l'auteur du projet de loi, quand il affirme que les caisses d'épargne ne sont pas fondées uniquement dans l'intérêt des travailleurs vivant d'un salaire journalier, mais aussi dans celui de la classe bourgeoise [1].

C'est une question discutée que celle de savoir si les pouvoirs publics excèdent leur mission lorsqu'ils s'approprient la gestion de certains objets qui sont du domaine de l'activité

[1] Les rédacteurs de la *Statistique internationale* (1re partie, p. 95) apprécient exactement cette évolution : « Si l'on veut offrir le service de la caisse d'épargne aux dépôts médiocres et plus grands, alors, à vrai dire, l'institution devient de nature mixte, c'est-à-dire de prévoyance populaire et de crédit ordinaire. » Cette qualification a échappé, semble-t-il, à l'attention des économistes.

privée ; mais dans l'espèce, la cause se complique du reproche d'une concurrence illégale instituée contre le commerce de banque, reproche sans fondement, la modération du taux de l'intérêt excluant l'idée d'une prime destinée à détourner les capitaux de leur voie normale [1]. On sent au fond de cette articulation de griefs, la susceptibilité ombrageuse de l'école libérale, adversaire de toute incursion de l'État dans la sphère des intérêts privés ; c'est dans ce procès de tendance qu'il faut chercher l'explication de l'âpreté de l'opposition qui, dans une autre circonstance grave, avait fait crouler le projet de loi sur le crédit foncier en évoquant le spectre du socialisme [2].

Il est hors de discussion que les caisses d'épargne ont été primitivement instituées dans l'intérêt exclusif de la petite épargne. Mais il ne résulte pas, de ce qu'une institution d'utilité sociale ait atteint son but originaire, que sa mission soit épuisée ; il faut, au contraire, qu'elle suive une marche parallèle à l'évolution des faits sociaux et qu'elle élargisse, au besoin, la surface d'application des services qu'elle est appelée à rendre. C'était la pensée du rédacteur de l'Exposé des motifs qui définit ouvertement les résultats avantageux que l'on peut attendre de cette extension. En effet, après avoir rappelé qu'en France, des exceptions à la limitation des dépôts ont été établies en faveur des marins, des remplaçants militaires, etc., il conclut en ces termes :

Pareille exception doit être décrétée pour des capitaux plus ou moins élevés, appartenant à des orphelins et à des mineurs, dont les tuteurs sont souvent incapables d'apprécier les dangers que présentent certains placements.

[1] « Il semble, écrivait DE POUHON (p. 6), que l'épargne du pauvre ait été le prétexte, plutôt que le but de l'institution qu'on veut fonder. N'est-on pas autorisé à croire que M. le Ministre des finances ait voulu combler une lacune qui lui paraît exister et créer un établissement qui substituerait l'action de l'État à celle des banquiers et capitalistes qu'il juge insuffisante? »

[2] Voir aussi : ERNEST DISCAILLES, *Charles Rogier d'après des documents inédits*. Bruxelles, Lebègue et C[ie], 1894 ; t. III, p. 288.

Les mêmes raisons militent en faveur d'autres capitaux, dont les possesseurs sont peu habiles à les conserver, à les administrer. C'est ainsi que le petit commerçant, l'agriculteur, l'ouvrier qui aspire à devenir maître, le domestique qui veut s'établir, les parents qui veulent doter un enfant, etc., doivent trouver dans la caisse d'épargne toutes les facilités possibles pour la réalisation de leurs projets d'économie.

La Commission instituée en France, en 1844, pour examiner les dispositions législatives concernant les caisses d'épargne, a exprimé une opinion contraire, fondée sur ce que les habitudes du crédit sont peu répandues dans les départements ; on n'y a pas confiance dans les maisons de banque, et les personnes qui ont des capitaux disponibles les placent aux caisses d'épargne. *C'est ce qu'il faut empêcher*, dit la Commission, *en rendant les placements plus difficiles.*

Un pareil système semble, au contraire, fort peu recommandable ; il est en opposition avec toutes les saines doctrines, qui recommandent de conserver les capitaux péniblement acquis et de fonder dans ce but les caisses d'épargne sur les principes les plus larges [1].

Ces raisons paraissent fort plausibles. Il est désirable sans doute que les petits capitalistes s'accoutument à faire eux-mêmes l'emploi de leurs économies ; malheureusement, ce n'est pas une mince affaire que de réaliser ce souhait ; faire de judicieux placements est un art qui n'est pas à la portée de tous et sa difficulté croît avec l'intensité de la stagnation des affaires. Trop souvent la petite épargne a été victime des manœuvres des agioteurs ; c'est dans les procédures judiciaires que l'on peut se faire une idée exacte de la hauteur que peut atteindre l'inexpérience et la crédulité de gens appartenant à la classe éclairée et que l'on peut ainsi apprécier le danger auquel les épargnes sont exposées. Une institution patronnée par les pouvoirs publics, qui assume la mission de procurer un asile sûr aux petits capitaux de la classe bourgeoise, rend un service d'utilité publique, à condition bien entendu que « la modération de l'intérêt dont le taux ne sera point supérieur à celui de tout autre bon placement dans le pays », empêche les capitaux

[1] *Pasinomie*, 1865, p. 58.

disponibles de dévier de leur véritable destination, et réduise ainsi à néant le reproche d'avoir, en ouvrant l'accès aux capitaux déjà formés, préparé un oreiller à la paresse de leurs détenteurs.

Le système de l'accession des classes aisées, admis dans la pratique de quelques institutions de l'étranger et particulièrement de l'Italie [1], compte quelques précédents en Belgique et en France. De Brouckere [2] et Gendebien furent partisans de l'idée. Le baron Dupin, dans la séance de la Chambre des pairs du 18 juin 1848, se félicitait de ce que les déposants à la Caisse d'épargne de Paris « appartinssent heureusement à toutes les classes placées immédiatement au-dessus de l'indigence et posant le pied sur le premier degré de l'échelle du bien-être ». Un précédent plus digne d'attention est l'opinion émise par Vidal, qui écrivait dans la *Démocratie pacifique* :

Mais pour rester dans les termes de la question actuelle, nous nous sommes contenté de chercher un emploi aux fonds épargnés, en indiquant toutefois que si le placement des économies des ouvriers venait à être facilement opéré, ce qui est probable, il n'y aurait aucun motif pour ne pas accueillir plus tard, aux mêmes conditions, les épargnes des

[1] Voir *Statistique internationale des caisses d'épargne*, compilée par le Bureau central de statistique du royaume d'Italie. Rome Cenniniana, 1876, 1re partie (Italie), p. 7 ; 2e partie (autres États), p. 127. La Caisse des provinces lombardes n'assigne pas de limite aux dépôts; celle de Bologne ne paie plus d'intérêt au delà de 5,000 francs; à Aix-la-Chapelle, où l'on paie 3 p. c. d'intérêt jusqu'à 10,000 marks, sur 44,817 dépôts, il y en avait, en 1896, 852 supérieurs à cette somme.

[2] « On a souvent signalé comme un abus grave et difficile à réprimer, le recours aux caisses d'épargne, d'hommes appartenant à la classe aisée, pour le placement momentané des capitaux oisifs..., mais les caisses d'épargne ne doivent pas être envisagées d'une manière trop étroite. ... Le maître absorbé par les travaux de sa profession ne trouve pas toujours les moyens de placement de ses économies... l'inactivité des capitaux blesse la société entière... les caisses d'épargne sont d'autant plus utiles à la société qu'elles mettent moins de restrictions à leurs opérations. » (*Revue belge*, 1836, t. IV, p. 427.)

classes aisées et des classes riches, pour ne pas utiliser ainsi tout le capital qui ne circule pas [1].

Si l'innovation ne lèse pas les saines doctrines de l'économie sociale, elle est en tout cas justifiée par une puissante considération financière sur laquelle il est beaucoup insisté dans l'Exposé des motifs : c'est qu'une caisse d'épargne qui ne recevrait que de faibles dépôts risquerait de voir le plus clair de ses bénéfices absorbé par les frais généraux. Cette vérité, déjà affirmée à cette époque par de multiples autorités, jouit encore du même crédit. M. Rostand rapporte qu'à la Caisse des provinces lombardes, qui occupe le premier rang parmi les institutions libres, on ne croit pas qu'il n'y ait d'épargne à encourager que celle des presque pauvres gens; on y comprend que des institutions qui se borneraient à cela vivraient à peine, que pour faire face aux frais, solidifier les réserves, perfectionner le fonctionnement, élargir les bienfaits, il faut se servir du tribut de l'épargne un peu plus avancée [2]. La Caisse de Bologne est plutôt hostile aux capitaux déjà formés [3].

Il en est de même dans les monts-de-piété, où les frais des petits engagements sont couverts par les gages qui atteignent une certaine valeur [4].

L'admission des capitaux formés ne peut donc pas être condamnée comme contraire aux sains principes qui définissent la mission des caisses d'épargne, mais dans l'application cette mesure demande certains correctifs.

[1] Numéro du 22 décembre 1843, col. 4 (t. I, nº 144). Chose curieuse, l'auteur supprima ce passage lorsque, l'année suivante, il réunit les articles de la *Démocratie pacifique* dans un volume que nous avons analysé *supra*, p. 51.

[2] *Une visite à quelques institutions de prévoyance en Italie*, 1891, p. 96.

[3] Article 30 des statuts. Voir les *Atti* de 1896, p. 22.

[4] A Paris, tous les prêts de 3 à 32 francs sont onéreux; quelle que soit la durée du séjour des gages en magasin, les intérêts et les droits perçus ne peuvent couvrir les dépenses administratives. De 32 à 90 francs, les prêts sont onéreux ou rémunérateurs suivant la durée des engagements.

Ce point établi, nous examinerons le principal inconvénient que ce système entraîne en pratique et quelles sont les mesures qui peuvent remédier à la pléthore des capitaux.

Visschers oppose au système du projet l'exemple de la France et de l'Angleterre ; ces pays, très éclairés en matière financière, ont sans cesse réduit le taux de l'intérêt ainsi que le maximum des dépôts. Nous allons voir dans quelle mesure cette assertion est exacte.

En Angleterre, la Caisse d'amortissement allouait autrefois aux caisses d'épargne un intérêt privilégié, véritable prime dont on voulait gratifier l'épargne [1]. Le taux était excessif ; c'est pour ce motif qu'il fut réduit à 3 $^1/_{24}$ %.

En France, on avait dû recourir à une mesure analogue. Un décret du Gouvernement provisoire publié le 7 mars 1848, pour des motifs exceptionnels, avait porté l'intérêt à 5 % [2] ; mais ce chiffre, déjà réduit à 4 $^1/_2$ % en 1851, fut ramené à 4 %, son taux normal, par la loi du 1er mai 1851 ; d'où il suit qu'à l'époque où le travail de Visschers parut, on payait aux déposants le même intérêt que sous le régime de l'ordonnance du 3 juin 1829 et que sous celui de la loi organique du 5 juin 1835.

Il y a peu de chose à dire du maximum de dépôts en Angleterre, qui s'est maintenu d'une façon assez constante au chiffre de 3,750 francs. Par contre, il a subi de nombreuses fluctuations en France, pays où les esprits impressionnables se sont périodiquement alarmés de la charge que l'importance crois-

[1] Visschers, p. 29.

[2] Texte du décret : ... Considérant que l'intérêt des bons du Trésor est fixé à cinq pour cent ; considérant que la justice commande impérieusement de rétablir l'égalité entre le produit des capitaux du riche et celui des capitaux du pauvre ; considérant que sous un gouvernement républicain les fruits du travail doivent s'accroître de plus en plus, le Gouvernement provisoire arrête : *Article unique.* — L'intérêt de l'argent versé par les citoyens dans les caisses d'épargne est fixé à cinq pour cent, à partir du dix mars prochain. — La pensée du Gouvernement était certainement, dans les circonstances troublées où l'on se trouvait, d'attirer les dépôts et de modérer les retraits. Voir Bayard, *La Caisse d'épargne et de prévoyance de Paris,* p. 206.

sante des épargnes impose au Trésor. Le maximum a été successivement de 2,000 francs (1829), 2,000 francs (1835), 1,500 francs (1845), 1,000 francs (1851). La loi du 9 avril 1881 l'a relevé à 2,000 francs.

Il est juste de tenir compte des circonstances spéciales qui ont conduit la loi du 30 juin 1851 à établir une limite des dépôts aussi rigoureuse. Le simple rapprochement des dates indique déjà qu'il s'agit d'une mesure prise sous l'influence des événements calamiteux de 1848. On aurait bien voulu trouver pour les fonds d'épargne un autre emploi que le placement au Trésor ; on avait songé à les utiliser pour la consolidation en France du crédit foncier ; dans sa séance du 19 mai 1849, le conseil de la Caisse de Paris avait même donné à Agathon Prévost, son agent général, la mission d'aller visiter les principales institutions de crédit foncier de Pologne et de Prusse, mais l'Assemblée nationale, de l'avis de Thiers, rapporteur de la commission de l'assistance et de la prévoyance publiques, pour des motifs dont la puérilité est de nature à nous surprendre, se montra peu favorable à cette innovation, qui se recommandait pourtant de l'initiative de Wolowski et de Cieszkowski [1].

La tendance était à la réaction. Au sein de la commission officiellement constituée pour l'étude de la revision de la législation sur les caisses d'épargne, A. Prévost et les directeurs de la Caisse de Paris eurent fort à faire pour écarter une proposition qui, de l'avis de M. Bayard, agent général actuel de cette Caisse, au livre intéressant duquel nous empruntons ces détails historiques, eût été la ruine de l'institution. On ne parlait de rien moins, en effet, que d'abaisser le maximum des versements hebdomadaires à 100 francs ou à 50 francs, ou bien de réduire le maximum des dépôts à 500 francs ou à 400 francs [2] ! On parvint heureusement à établir que la caisse

[1] Wolowski, *Les caisses d'épargne et le crédit foncier*, dans l'Annuaire de l'Économie politique pour 1846. — Cieszkowski, *Rapport présenté au Congrès central d'agriculture*, 1847.

[2] Voir *La Caisse d'épargne de Paris*, p. 236.

d'épargne ne facilitait pas seulement l'accumulation des économies, mais qu'elle était aussi le banquier ou le caissier du peuple et qu'elle rendait ainsi des services incalculables aux hommes industrieux, aux artisans, aux petits fabricants; que, par suite, l'adoption d'une mesure aussi rigoureuse allait infailliblement dépouiller de ses principaux avantages l'institution ainsi mutilée. La commission proposa que la limitation des versements hebdomadaires fût portée à 300 francs et celle des dépôts à 1,000 francs, et avec les intérêts accumulés à 1,250 francs.

Après d'autres péripéties dont le récit pourrait nous émouvoir, tant les défenseurs de l'œuvre de l'épargne durent déployer de persévérance, le maximum des dépôts fut fixé à 1,000 francs; une disposition maintient la suppression du service des intérêts aux livrets qui, contenant plus de 1,000 francs, n'auront pas été réduits dans le délai de trois mois au-dessous de ce maximum, déjà décrété dans la loi de 1845.

En voulant modérer les caisses d'épargne dans leur développement pour donner satisfaction au Trésor, dit M. Bayard, on a amoindri les effets moraux qu'elles étaient appelées à produire et les services qu'on devait en attendre. Wolowski avait déjà porté un jugement semblable sur la réduction du maximum porté à 1,500 francs par la loi de 1845, qu'il déclare être pour lui un sujet de regret et d'affliction [1].

Cette grave question de la limitation des dépôts, instruite d'une façon assez documentée dans l'Exposé des motifs du projet de loi, présente plus qu'un intérêt rétrospectif; le phénomène de la marche ascensionnelle des dépôts, qu'aucune mesure restrictive n'est capable d'enrayer parce qu'elle tient à la nature des choses, comme le dit fort bien M. Rostand, lui donne un regain d'actualité.

[1] *Loc. cit.* Voir aussi dans l'*Annuaire d'économie politique* pour 1891, les éliminations regrettables que produit la limitation actuelle de 2,000 francs, sur les dépôts atteignant la limite prohibée, par l'effet de la capitalisation des intérêts.

C'est une tâche ardue que de concilier les deux exigences du problème : instituer une large tolérance dans l'admission des épargnes et ne pas encombrer la caisse d'une quantité de capitaux qui excède ses moyens de placement.

Il est vrai que si l'entreprise qu'assuma l'auteur du projet n'est pas sans péril, elle n'est pas non plus sans mérite; beaucoup s'y sont d'ailleurs essayés sans le moindre succès. La commission française de 1844 tint la question pour insoluble[1]; tout récemment encore, le Congrès des institutions de prévoyance de France, qui tint ses assises en 1890, mit d'accord les partisans des diverses réformes en les renvoyant dos à dos, la majorité étant d'avis « qu'il n'y avait rien à faire ou presque rien[2] ».

Frère-Orban, attaquant le problème de front, s'est prononcé contre toute restriction qui pouvait atteindre l'élite des épargnants dans la légitime jouissance d'une situation qui équivaut à un droit acquis, puisque c'est avant tout dans l'intérêt de la petite épargne que les caisses d'épargne ont été fondées. Ce scrupule de justice et d'humanité a écarté de la législation belge la sanction draconienne adoptée ailleurs, qui eût obligé l'administration à frapper aveuglément dans la masse des livrets, tous ceux qui ont dépassé la limite fatale, sans distinguer si les victimes de cet ostracisme sont des riches ou d'humbles travailleurs.

L'Exposé des motifs avait fait cette juste remarque que le degré de tolérance apporté ailleurs dans l'admission des diverses classes d'épargnants dépend du plus ou moins d'action que le Gouvernement exerce sur les caisses, alors que la question eût dû être résolue uniquement d'après le plus ou moins de difficulté du placement des capitaux. Ces deux ordres d'idées ont entre eux un rapport de causalité: les nations

[1] Alph. Esquiros, *Revue des Deux Mondes*, août 1844. (Étude reproduite dans le *Répertoire d'économie politique* de Sandelin. Voir t. I, p. 604.) L'avis de la commission a été, dit-il, « qu'il n'y avait rien à faire ».

[2] Rostand, *La réforme des caisses d'épargne françaises*, p. 205.

qui, à l'exemple de la France, versent les fonds d'épargne dans les caisses du Trésor où ils se rouillent, selon l'expression de M. LEROY-BEAULIEU, sont rivées à un état d'inquiétude perpétuelle qui les réduit au plus étroit immobilisme.

C'est donc une vérité qui ne cesse de se confirmer encore, le livre richement documenté de M. ROSTAND l'atteste, que l'emploi des capitaux est la pierre angulaire de l'édifice, la plus efficace des sauvegardes, tandis que l'expérience établit que les mesures restrictives sont des expédients et des palliatifs [1].

La lucide perception que l'auteur du projet de loi eut de ce principe, lui suggéra l'idée de faire reposer toutes ses espérances sur un régime d'emploi richement varié et savamment combiné qui lui permît de réduire à leur point extrême les mesures de précaution qu'il fallait prendre contre l'engorgement des capitaux.

L'article 26 du projet confère à l'administration la faculté de convertir en fonds publics belges l'excédent nécessaire pour ramener les livrets d'un seul déposant à une somme de 3,000 francs. Cette mesure, à laquelle le pouvoir discrétionnaire dont la Caisse est investie, enlève tout caractère de brutalité et de rigueur, procure à une administration qui veut assumer le travail de faire le triage des déposants, le moyen d'élaguer les dépôts intrus et de dégorger la caisse sans toucher aux livrets de la classe ouvrière. L'Exposé des motifs justifie en ces termes cette manière d'agir, la seule qui respecte l'équité et la destination première de l'institution :

Si l'on ne veut rien compromettre et faciliter à l'institution le moyen de rendre au public tous les services en vue desquels elle est créée, il faut, comme on l'a fait presque partout, laisser une grande latitude à

[1] Il y avait bien longtemps qu'AGATHON PRÉVOST avait signalé cette vérité qui ne cesse de s'affirmer encore, que l'abaissement du taux de l'intérêt n'exerce pas une influence appréciable sur le chiffre des versements. — Voir *Caisses d'épargne et monts-de-piété* dans les *Cent traités,* p. 3026, et la monographie de la Caisse générale d'épargne dans la deuxième partie de ce travail.

l'administration. Il faut que celle-ci puisse, dans certains moments, refuser quelques milliers de francs apportés par un capitaliste, un négociant, un industriel, et recevoir en même temps une somme beaucoup plus forte versée par un marin, par un tuteur, ou même par toute personne de condition médiocre, qui viendrait par exemple de réaliser un petit héritage.

Nous verrons que, dans la suite, l'administration de la Caisse générale d'épargne, après avoir longtemps maintenu le maximum à un chiffre élevé, a insensiblement glissé vers la pente fatale de la limitation, sur laquelle se sont engagées les caisses françaises, mais d'une façon bien moins radicale toutefois, puisqu'elle se contente de mettre les gros dépôts au régime de l'intérêt réduit, au lieu de les expulser [1].

Ce n'est pas à un vice du système de la loi, mais plutôt à l'inaction des pouvoirs publics qui ne l'ont pas suffisamment tenue à jour, qu'il faut attribuer l'insuffisance des ressources d'emploi dont la Caisse générale d'épargne dispose. Si l'on avait fait suivre au développement de ses moyens financiers une marche parallèle à l'évolution des faits économiques caractérisée par un énergique accroissement de la richesse publique; en d'autres termes, si l'on avait élargi le cadre de ses valeurs statutaires et travaillé plus tôt à grouper autour d'elle des institutions pour le crédit foncier, le crédit agricole ou populaire, dont la création formait, aux yeux de FRÈRE-ORBAN, le complément de son œuvre, les sources de l'engorgement que l'on déplore actuellement eussent été canalisées [2].

[1] Par décisions du Conseil général des 25 mars et 25 juin 1891, les dépôts de plus de 3,000 francs produisaient encore 2 % pour la partie excédant ce chiffre et 3 % pour la partie en dessous de 3,001 francs, mais une nouvelle résolution, du 18 octobre 1894, fixe à 2 % l'intérêt du dépôt tout entier.

[2] Comp. Exposition universelle de Paris, 1889. Section belge. Économie sociale. Épargne. *Rapport* par M. MAHILLON, p. 12.

CHAPITRE XIV.

ÉTUDE CRITIQUE DE LA CAISSE GÉNÉRALE D'ÉPARGNE. LES PLACEMENTS.

La loi a créé un établissement qui est à la fois une caisse d'épargne et une banque, et cette banque une fois établie, elle circonscrit l'étendue de son champ d'opérations, en définissant son programme de placements.

Nous avons déjà essayé de reconstituer la filiation de cette maîtresse idée du projet qui consiste à faire le commerce des capitaux pour mettre l'avoir des déposants en valeur [1].

Aux précédents que nous avons cités vient s'ajouter un ensemble d'expériences tirées de la pratique des pays étrangers et qui établissent que cette idée, acquise aujourd'hui au nombre des principes fondamentaux qui régissent la construction des caisses d'épargne, avait déjà reçu un certain nombre d'applications à l'époque où le projet de loi fut présenté.

Suisse. — M. de Gérando, dans son livre *De la bienfaisance publique* (Bruxelles, 1839, t. II, p. 78), rapporte, d'après Adolphe de Candolle[2], qu'en décembre 1794, le Gouvernement genévois établit sans succès une Caisse d'escompte, d'épargne et de dépôt. L'auteur (p. 102) paraît tirer de cet échec une conclusion défavorable pour l'aptitude des caisses d'épargne à remplir la fonction de banque de dépôt. La caisse d'épargne fondée à Genève en août 1816, par conséquent contemporaine de la caisse de Londres, partage le placement de ses capitaux entre les prêts sur hypothèque dans le canton et en papier de commerce sur Genève. Le premier mode d'emploi est préféré à celui-ci (p. 90). Les placements en papier commercial, qui

[1] Voir pp. 15 et 67.

[2] *Les caisses d'épargne de la Suisse.* Genève, Cherbuliez, 1838, p. 14. Bibl. de l'Acad., nº 5024.

s'élevaient en 1829 à 3 millions de florins, sont tombés en 1836 à un million et demi, tandis que les prêts hypothécaires se sont élevés de 3 millions et demi à 4 millions de florins.

Brême (Ville libre de). — Le statut de sa caisse d'épargne, qui remonte à 1825, ne prévoyait dès le principe que trois modes de fructification de ses capitaux, dont le premier était l'escompte d'effets pourvus de la signature de deux bonnes maisons de Brême [1].

Prusse. — La loi édictée le 12 décembre 1838, sous le titre de *Règlement général pour l'organisation des caisses d'épargne communales*, autorise le placement en lettres de change.

Autriche. — Même latitude est accordée par le *Règlement général* du 26 septembre 1834 pour l'établissement, l'organisation et la surveillance des caisses d'épargne [2].

Italie. — Les documents statistiques établissent que la généralité des caisses italiennes se livraient à la pratique de l'escompte à l'époque de la fondation de la Caisse générale d'épargne de Belgique. La *Statistique internationale des caisses d'épargne* compilée par le Bureau central de statistique du royaume d'Italie, pages 23 et suivantes, expose que, depuis lors, ce mode d'emploi s'est développé dans une forte proportion, à l'inverse de ce qui s'est produit pour les prêts hypothécaires, tout particulièrement dans la Lombardie, l'Ombrie, les Marches et les Romagnes.

Une mention spéciale est due à la Caisse d'épargne des provinces lombardes, dont le siège central est à Milan, qui, lors de la publication de la statistique de 1876, avait à elle seule autant de dépôts que les autres caisses d'épargne réunies de l'Italie. Fondée en 1823, elle aborda les opérations de banque en 1858 avec un entier succès.

Les indications qui précèdent se rapportent à la période

[1] Voir la lettre de M. Clausen dans Rostand, *La réforme des caisses d'épargne françaises*, p. 190.

[2] Voir Léon Say, *Dictionnaire des finances*, v° *Épargne (Caisse d')*.

antérieure à la confection de la loi belge du 16 mars 1865 et ont pour but de démontrer à quel point l'acclimatation de l'idée en était arrivée à cette époque.

Le principe s'est largement répandu et vulgarisé, à telles enseignes qu'on peut le considérer comme la pierre angulaire des caisses d'épargne, parce qu'il forme la base d'un bon système de placements. L'évolution se porte vers le régime du libre emploi le plus largement conciliable avec les exigences particulières des institutions d'épargne, et à cet égard, aucun système n'est capable de réaliser plus complètement cette formule que celui qui utilise une notable partie de ses capitaux en opérations de banque.

Cette vérité ressort du livre que M. Eug. Rostand a écrit pour rallier la France au régime du libre emploi, et qui est une des plus riches contributions qui aient été apportées à l'étude de cette matière [1].

Le programme d'un bon système de placements doit réaliser de nombreuses exigences, dont la disponibilité, le caractère lucratif, les avantages économiques sont les plus essentielles.

François Haeck a présenté, dans cet ordre d'idées, des observations qui se rapportent à la fonction économique que M. Rostand appelle, à bon droit, la moitié de la fonction des caisses d'épargne. Il prétendit que le projet de loi résolvait à rebours la question fondamentale de l'utilisation des capitaux d'épargne, en ce qu'il mettait au service du travail étranger des moyens financiers indispensables au travail national, tandis qu'une organisation générale du crédit commercial, agricole et foncier aurait vivifié toutes les sources de l'activité et prévenu en même temps les dangers des crises. Alimenter de capitaux l'agriculture, l'industrie et le commerce, c'est, disait-il, non seulement favoriser la production et la prospérité nationales, mais encore, par incidence, travailler à l'accroissement du fonds d'épargne. En effet, et Vidal en notant le phénomène en avait signalé l'importance, les capitaux nouvellement for-

[1] *La réforme des caisses d'épargne françaises.*

més, dès qu'ils sont à leur tour reversés dans la circulation, fécondent des activités stériles et entraînent ainsi la formation de nouveaux salaires et profits, avantage indirect autrement important pour la classe ouvrière que l'intérêt qu'on alloue à ses dépôts.

L'auteur du projet donne satisfaction à ce desideratum dans une large mesure, en versant des capitaux considérables dans la circulation par la voie des comptoirs d'escompte de la Banque nationale et par celle d'achats de valeurs industrielles en bourse. La Caisse d'épargne, à elle seule, ne réalise pas l'organisation intégrale du crédit que F. Haeck avait conçue ; ce but ne sera atteint que par l'action combinée de la Caisse d'épargne et de la Banque nationale; la Banque négocie pour son compte les valeurs définies dans ses statuts organiques (loi du 5 mai 1850), tandis que ses comptoirs feront l'escompte des valeurs non statutaires et consentiront des prêts sur nantissement, au profit de la Caisse d'épargne.

La combinaison adoptée a ceci de caractéristique qu'elle ne fait pas de la Banque et de la Caisse d'épargne deux établissements concurrents, mais plutôt deux outils complémentaires. Le champ d'action de la Caisse d'épargne sur le marché s'en trouve singulièrement réduit au double point de vue des débouchés dont elle a besoin pour caser les capitaux qui l'engorgent et des profits qu'elle recherche pour rémunérer ses dépôts. Nombre de caisses d'épargne de l'étranger, d'Allemagne et d'Italie nommément, sont à cet égard dans une situation plus avantageuse, dont elles tirent parti dans une mesure variée.

A certains égards, la diffusion du crédit par les fonds d'épargne est simplement prévue par le projet comme une acquisition réservée à l'avenir. L'Exposé des motifs s'en explique en ces termes : « Les *caisses hypothécaires*, les sociétés ou *caisses de prêt*, le *crédit agricole* sont des institutions auxquelles une partie du fonds des caisses d'épargne pourrait être confiée, comme on le fait dans toute l'Allemagne; mais ces institutions n'existent pas en Belgique; il est donc inutile que nous nous occupions de ce genre de placement. »

F. Haeck critique cette déclaration, parce que le crédit agricole, le crédit industriel et le crédit foncier ne sont mentionnés que pour mémoire.

Il est cependant équitable de tenir compte de la suite de la citation qui nous révèle quelles étaient les vues ultérieures de l'auteur du projet.

La certitude de trouver une grande partie des capitaux nécessaires à de pareils établissements, et l'organisation par les communes de succursales de caisses d'épargne, auront pour conséquence, nous l'espérons, d'appeler ces institutions à l'existence en Belgique, comme cela a eu lieu en Suisse, en Allemagne (surtout dans le Wurtemberg et en Saxe) et en Hollande.

Il n'y avait pas à compter alors sur les banques populaires ni sur les banques agricoles, institutions qui n'existaient pas encore, et l'indifférence du public n'autorisait pas un esprit perspicace et prudent à compter sur leur prochaine vulgarisation.

L'institution du crédit foncier fut l'objet d'un des efforts législatifs les plus importants dont on ait gardé mémoire (1849); mais l'initiative de cette œuvre, qui appartenait aussi à Frère-Orban, avait échoué devant la ténacité d'une opposition obstinée. Le langage de l'Exposé des motifs est une constatation d'impuissance justifiée par les faits acquis; le seul regret qu'il nous soit permis d'exprimer, c'est celui de n'avoir pas vu l'auteur du projet de loi dépenser à nouveau les larges ressources de son esprit à faire triompher dans la suite cette précieuse institution de crédit.

Envisageant l'efficacité de sa combinaison dans ses autres conséquences, F. Haeck affirme d'autre part et non sans raison qu'une organisation générale du crédit commercial, industriel, agricole et foncier peut seule prévenir les dangers des crises. Les banques d'Écosse, au rapport de Courcelle-Seneuil, n'ont cessé d'être sujettes aux grandes oscillations de caisse que du jour où, ne limitant plus leurs opérations au commerce et aux villes principales, elles ont répandu leur monnaie de papier

d'une manière uniforme sur toute l'étendue du pays. La disparition des crises est subordonnée à la généralisation du crédit, par une bonne application des sommes disponibles à toutes les branches du travail et de la richesse nationale, et cette situation, pour être réalisée, suppose que le crédit soit organisé dans tout un pays, au profit de l'agriculture, de l'industrie, du commerce et de la propriété foncière, que tout le monde soit en compte ouvert avec la banque de sa localité, et que, de plus, toutes les banques soient en relation entre elles pour s'aider et se soutenir mutuellement.

On reconnaîtra, dans cette courte description, l'idée maîtresse qui domine le système d'établissements de crédit que l'auteur a déjà préconisé.

L'influence favorable de la dispersion des caisses d'épargne sur l'intensité des crises peut être admise aujourd'hui au nombre des vérités incontestées.

C'est une chose toute naturelle; parmi les porteurs de livrets comme parmi les porteurs de billets de banque exigibles à vue, il y a des catégories plus promptes à exiger le remboursement et dont la nocuité s'atténuera d'autant mieux, que plus grande sera la masse dans laquelle elles seront diluées [1]; c'est l'action compensatrice résultant de la loi des grands nombres. La statistique des opérations de la Caisse générale d'épargne pendant le premier semestre de l'année 1886, phase de grèves et d'émeutes accompagnées de pillages et d'incendies, confirme ces observations; elle nous révèle que la clientèle des agences de la Banque nationale (clientèle urbaine) s'est moins bien comportée que celle des bureaux de poste; il y a donc dans la masse des déposants des catégories dont les tendances

[1] Les capitaux appartenant aux gens aisés sont, d'après De Pouhon (p. 5), les plus alertes à se retirer des caisses d'épargne quand les nuages s'amoncellent à l'horizon politique ou financier; ils ne se retirent pas par peur, mais pour profiter des occasions qui se présentent alors de faire des placements à gros intérêts ou d'acheter des effets publics menacés de tomber à vil prix.

respectives s'exercent en sens opposé et peuvent s'annuler dans une mesure appréciable.

Le meilleur remède contre ces crises qui ont affligé les deux premières périodes de l'existence des caisses d'épargne, réside plus encore dans l'accroissement de la richesse générale que dans leur mode de constitution et de fonctionnement. Cette vérité ressort de la comparaison de la crise française de 1848 avec celle de 1870. Dans ces deux circonstances, les caisses d'épargne ont suspendu leurs paiements. Or, si l'on considère la facilité avec laquelle cette grave épreuve a été supportée par les déposants, tout l'avantage est en faveur de l'année 1870 [1].

[1] Voir BAYARD, *La Caisse d'épargne de Paris*, pp. 306 et suiv.

Après le 4 septembre, l'armée allemande s'avança sur Paris Il n'y eut pas de panique. La foule manifestait sa résolution de soutenir la lutte suprême. On se soumettait alors à toutes les mesures que prenait le Gouvernement, et quand parut le décret du 17 septembre portant que les demandes de remboursement de fonds des caisses d'épargne ne seraient provisoirement acquittées en espèces que jusqu'à concurrence de 50 francs par livret, et pour le surplus en un bon du Trésor à trois mois d'échéance produisant 5 % d'intérêt, ceux que ce décret touchait directement ne firent aucune protestation. La rigueur de cette mesure put être atténuée à Paris, où siégeait le Gouvernement de la Défense nationale, par le décret du 17 décembre 1870, renouvelé de mois en mois, qui mettait une nouvelle somme de 50 francs en espèces par livret à la disposition des déposants Ces décisions ne purent franchir les lignes ennemies; il résulte des comptes rendus des caisses d'épargne les plus importantes, que de grandes souffrances eussent pu être évitées si la délégation du Gouvernement eût imité la conduite du ministre des finances resté à Paris. En somme, les déposants acceptèrent sans peine le nouveau régime auquel ils étaient soumis et ne suscitèrent pas le moindre embarras au Gouvernement. Sur 259,300 déposants (chiffre arrêté au 1er janvier 1870), la Caisse d'épargne de Paris en perdit pendant l'année 18,800, et sur 54,000,000 de dépôts, elle en perdit 11,000,000. Depuis le 4 septembre, les déposants avaient diminué de 8,800 et le solde des dépôts de 3,650,000 francs. M. BAYARD constate que les déposants de Paris n'ont pas usé largement des facilités particulières qui leur étaient données pour se faire rembourser. Il attribue ce fait digne de remarque à la confiance que la Caisse inspirait, explication insuffisante si l'on n'admet pas que la bonne volonté des déposants a été secondée par la situation économique. Le rapport du président BARTHOLONY, sur les opérations de 1870, fait remarquer que l'expérience des faits démontre que l'on s'exagère hors de toute proportion les embarras que l'exigibilité des dépôts peut infliger au Trésor dans les temps de crise intense.

Ce phénomène ne peut assurément trouver une explication suffisante, même en tenant compte de l'argument de patriotisme, que dans la diffusion d'une aisance beaucoup plus grande.

« Le système de placements expose la Caisse à de sérieux mécomptes et, d'autre part, la connexion établie entre le service financier de la Caisse générale d'épargne et celui de la Banque nationale peut être funeste à cette dernière institution. » Telle est la proposition que De Pouhon s'efforça de démontrer dans son travail.

A ses yeux, l'entreprise que l'on projette est téméraire. La grande facilité d'accès ouverte aux capitaux, au rebours de ce qui se pratique ailleurs, est déjà une grande hardiesse ; les opérations de banque que l'on se propose de pratiquer sans garanties suffisantes en sont une autre.

Spécialement, la rentrée des effets « qui ne sont pas commerciaux dans le sens rigoureux du mot » et que l'on qualifie généralement d'*effets de circulation,* donnera lieu à des difficultés et à des mécomptes. A l'échéance, le souscripteur d'une promesse, surtout quand l'argent se raréfie, ne peut se priver de la ressource qu'il s'est procurée et qu'il a immobilisée; on n'osera pas le faire déclarer en faillite.

Les banques reculent, dans les temps de crise, devant la nécessité de faire rembourser leurs emprunteurs sur dépôts de fonds publics. Les fonds des communes et des provinces, les actions et obligations de sociétés belges sur le gage desquels la Caisse d'épargne pourra prêter, deviendront invendables. Les avances sur fonds publics étrangers sont celles qui promettent les remboursements les plus faciles, en tant qu'elles sont appliquées à des fonds qui ont cours sur les grands marchés, mais cette catégorie de prêts tromperait le vœu de ceux qui voient dans la Caisse d'épargne un moyen de fournir le capital qui manque au travail en Belgique.

Les placements définitifs empiéteront sur les placements provisoires. Il est à souhaiter que les valeurs de placements définitifs n'aient jamais besoin de sortir de la caisse pour parer à des besoins imprévus et instantanés, car les obliga-

tions des provinces, des communes et des sociétés belges, les cédules ou prêts hypothécaires donneraient de grands mécomptes. Les fonds de l'État, s'adressant à un marché plus large, se prêteraient mieux à de grandes réalisations avec les pertes probablement considérables que les circonstances commanderaient.

L'auteur du projet se propose de parer aux difficultés et aux sacrifices de réalisations en faisant avancer des fonds à la Caisse d'épargne par l'État, mais le critique objecte que si de grands événements politiques viennent menacer l'indépendance du pays, arrêter le travail et le mouvement des affaires, resserrer les capitaux et tarir les sources du crédit, il y a d'immenses besoins pour la défense nationale, pour les mesures d'ordre public et pour les intérêts en souffrance, les impôts ne rentrent plus régulièrement, leur produit diminue et le bel encaisse de l'État disparaît trop tôt.

Les combinaisons proposées aboutiront finalement à compromettre la solidité et la sécurité de la Banque nationale. En effet, quand, dans une crise, la Caisse d'épargne aura réalisé la partie de son actif susceptible de l'être, le Gouvernement devra parer à son insuffisance. Son encaisse s'affaiblissant, il voudra le ménager et exercera sa pression sur la Banque pour lui faire prendre les effets de circulation qui seront dans le portefeuille de la Caisse d'épargne. La Banque cédera à la pression du Gouvernement et au besoin de sauver celle-là; mais pour prêter ce secours, elle devra arrêter ses escomptes, provoquant ainsi une perturbation épouvantable. Les circonstances qui engageront les créanciers de la Caisse d'épargne à demander le remboursement de leurs dépôts feront arriver une grande partie des billets de la Banque à ses guichets. Au bout de cette complication d'événements, on aperçoit en fin de compte le cours forcé de ces billets qui n'est qu'un moyen de dissimuler la suspension des paiements de la Banque en lui donnant une forme moins blessante qu'une déclaration judiciaire de sursis. Le Gouvernement ira lui-même au-devant de la nécessité du cours forcé, afin de prévenir

la perte qu'il devrait supporter par la réalisation à vil prix des valeurs de la Caisse. Or, si le cours légal des billets non échangeables s'est présenté au public, en 1848, comme une mesure sans grande conséquence, il pourrait en être autrement si l'on soumettait à ce régime une émission d'un chiffre élevé.

En résumé, DE POUHON s'est attaché, à part quelques critiques de détail, à prédire la marche des événements qui devaient s'enchaîner si jamais une crise venait à se produire, ne songeant pas que le progrès qui n'atteint pas d'emblée la perfection idéale n'en est pas moins un progrès s'il a la vertu de reculer un danger à la limite des éventualités à peu près inévitables.

Il nous paraît évident que celui qui est parvenu à établir une maison d'épargne dans des conditions de sécurité au moins aussi satisfaisantes que celles qui entourent une banque de dépôt sagement administrée, a fait faire un pas décisif à l'avancement du problème.

Le procédé de discussion dont l'auteur a fait usage ne peut conduire qu'à des résultats spécieux. Pour que sa démonstration eût quelque valeur concluante, il devait établir que l'ancien mode d'emploi en valeurs d'État présentait, tout compte fait, une somme d'avantages plus considérable que le système qui était proposé.

Aux protagonistes du système suranné qui confie l'épargne nationale au crédit de l'État, M. ROSTAND propose un argument sans réplique en opposant la convulsion de 1830, la débâcle de 1848 et la suspension des placements de 1870, tristes pages des annales des caisses d'épargne françaises soumises au régime de l'emploi total en rentes, à l'heureuse issue des crises de 1843, 1848, 1859, 1864 à 1867, auxquelles la Caisse d'épargne de Bologne a chaque fois fait face, sans arrêt, sans presser ses débiteurs, en trouvant dans ses réalisations normales, dans ses réserves, dans son crédit près des corps moraux, des instituts, des banques, des particuliers (en 1848,

M. Gandolfi, un de ses administrateurs, offrit toute sa fortune en garantie), les ressources qui lui étaient nécessaires [1].

Ce que HAECK aurait voulu, c'eût été une organisation plus intégrale du crédit; or nous savons déjà que le système de la loi de 1865 fait de la Caisse d'épargne et de la Banque nationale deux organismes de crédit complémentaires et que la première apporte en outre une contribution au crédit public et au crédit industriel par la formation de son portefeuille de valeurs, FRÈRE-ORBAN ayant laissé à l'avenir le soin de réaliser la seconde partie de son programme : assistance au crédit foncier, au crédit populaire et au crédit agricole. Il suffirait donc que l'on apportât aux services de la Caisse d'épargne les extensions qui en forment le complément pour que satisfaction fût donnée à ce desideratum.

En attendant que cette évolution s'accomplisse, ce n'est pas d'une façon tout à fait complète que l'institution preste les services qu'elle pourrait subministrer dans l'accomplissement de sa fonction économique.

On lui reproche souvent de ne pas venir en aide aux travailleurs modestes, au petit négoce, à la petite industrie. Les économies du peuple alimentent l'escompte du papier du haut commerce et de la grande industrie ; elles contribuent à former leur capital ou à les commanditer par l'achat de leurs obligations; le prêt sur nantissement n'est guère à la portée de boutiquiers, de petits marchands, dont toutes les ressources sont engagées dans leur outillage, leur matériel, leurs marchandises. Il serait éminemment plus avantageux de faire affluer ces capitaux au sein de cette population qui les a épargnés, afin de faire fructifier son travail, ainsi que l'enseigne MAX WIRTH, en cela d'accord, comme nous savons, avec F. VIDAL [2].

Des réclamations analogues sont formulées au nom des agriculteurs [3].

[1] *Une visite...*, p. 169.

[2] JULIEN SCHAAR, *Les banques populaires et les sociétés coopératives de crédit en Belgique*. Bruxelles, Decq, 1878, p. 115.

[3] H. DE NIMAL, *La Caisse générale d'épargne et le développement du crédit agricole en Belgique*. Charleroi, 1895, pp. 26 et suiv.

Malheureusement, pour que la caisse d'épargne soit en situation de remplir ces fonctions nouvelles dans le domaine du crédit populaire, du crédit foncier et du crédit agricole, il ne suffit pas de sa seule initiative, il est nécessaire qu'une action se produise au dehors par une transformation du milieu ambiant; c'est, semble-t-il, la lenteur que met cette évolution à se faire, qui retarde l'établissement de ces réformes.

Les innovations réalisées jusqu'à présent consistent :

Dans la loi du 15 avril 1884 instituant le privilège agricole, en exécution de laquelle de rares comptoirs agricoles alimentés par la Caisse d'épargne se sont formés sur quelques points du pays.

Dans la loi du 9 août 1889 ayant pour objet de favoriser la construction de maisons ouvrières à l'aide des capitaux de la Caisse d'épargne et dont le résultat, en 1895, se traduit dans la formation de quatre-vingt-six sociétés coopératives agréées par la Caisse.

Dans la loi du 21 juin 1894 qui autorise la Caisse d'épargne à faire des avances aux sociétés coopératives de crédit. A la faveur de cette loi, les conservateurs ont établi des banques agricoles du type Raffeisen, parallèlement à une vaste association de paysans, connue sous le nom de *Boerenbond*. La première fut créée à Rillaer, près Louvain, le 23 septembre 1892, sous le nom de *Caisse d'épargne et de crédit*.

Nous aurons l'occasion d'examiner les résultats pratiques de ces innovations dans la seconde partie de cet ouvrage, quand nous présenterons la monographie de la Caisse générale d'épargne.

Là où la Belgique a échoué, d'autres pays ont réussi, et en particulier les caisses d'épargne de la Haute Italie auxquelles nous avons peut-être à emprunter quelque chose.

Rien n'est plus instructif à cet égard que les résultats obtenus par la Caisse de Bologne.

Au petit commerce et à la petite industrie elle apporte l'affranchissement de l'usure, le crédit personnel pour une classe qui en était privée, les effets à deux signatures, l'échéance

à quatre mois, l'amortissement graduel de la dette, le bon marché par le réescompte du portefeuille des instituts secondaires [1].

Émission de six catégories de livrets.

Escompte.

Avances sur effets.

Prêts amortissables sur hypothèques ou sur nantissement.

Avances sur effets à six mois avec garantie réelle ou mobilière.

Comptes courants avec couverture hypothécaire.

Comptes courants agraires (cash-credits) à six mois et à douze mois.

Reports.

Avances sur bons de livrets d'épargne et sur bons à échéance fixe émis par la Caisse.

Prêts agraires sur effets à deux signatures à deux ans au plus, garantis par le privilège agricole légal.

Prêts hypothécaires amortissables en dix ans, la première année sans frais, à 2 °/₀ à partir de la deuxième année, aux propriétaires qui veulent améliorer les maisons insalubres.

Prêts sur parole aux ouvriers avec une caution ouvrière.

Prêts de production aux ouvriers à 2.50 °/₀, amortissables en cinq ans.

Petits prêts de 100 lires à des ouvrières à 2 °/₀, amortissables par paiements mensuels de 3 lires.

Garde gratuite des valeurs des sociétés de secours mutuels.

Acquisition et garde d'effets publics pour compte des déposants.

Elle représente l'*Istituto italiano di credito fondiario*, et exerce le crédit foncier dans sa zone, qui comprend dix provinces. Elle a contribué pour un million à la formation du fonds de garantie de l'*Istituto*, qui fut créé par un groupe d'établissements d'épargne et de banques. Cette branche d'opérations, qui fait l'objet d'une gestion distincte, est dirigée par

[1] Rostand, *Une visite...*, p. 174.

une commission de membres du conseil et de fondateurs (soci) de la Caisse; le Crédit foncier a un compte courant à la Caisse d'épargne; au bilan de l'exercice 1896, son compte actif s'élève à 50,612,000 lires.

La Caisse a rendu d'immenses services à l'agriculture. Dès 1867, elle avait une conception d'instituts locaux qu'admit la loi du 24 juin 1869. Son *credito agricolo* fut autorisé par le décret du 5 mars 1871. La Caisse d'épargne intervint dans la création du crédit agricole par un apport d'un demi-million, garantie de l'émission des bons agraires, et par une ouverture de crédit d'un demi-million. Ce service spécial fait l'objet d'une administration distincte, exactement comme le crédit foncier. Son bilan de 1895 se chiffrait à la somme de huit millions; il est tombé, il est vrai, à 4,253,000 L. en 1896. De plus, à l'initiative de M. le directeur Zucchini, la Caisse a créé dans les centres ruraux de petites caisses d'épargne agraires dont elle facilite le fonctionnement[1].

Ces indications n'ont pas épuisé la liste des opérations de l'institution bolonaise. Il en est un grand nombre qui ont un caractère philanthropique et que nous citerons dans la notice que nous lui consacrons page 176.

Cet exemple suffira pour faire apprécier combien nous avons été distancés par l'Italie dans l'établissement de ces fonctions spéciales qui complètent si heureusement l'exercice de la fonction économique des caisses d'épargne.

Ce qui a été accompli dans ce domaine à l'étranger, peut l'être également chez nous; si le milieu n'est pas suffisamment approprié, qu'on le modifie, si l'éducation du peuple en matière de crédit n'est pas faite, qu'on prépare son initiation; pour réaliser des réformes semblables, il faut une direction, de la cohésion, de la bonne volonté, de la persévérance, et le concours des dévouements privés secondés par les pouvoirs publics.

[1] Voir IV Congresso delle rappresentanze agrarie, etc. : *Il credito agricolo della cassa di risparmio in Bologna.* Bologna, SUCCESSORI MONTI, 1894, in-4°, 27 pages.

CHAPITRE XV.

ÉTUDE CRITIQUE DE LA CAISSE GÉNÉRALE D'ÉPARGNE. LA FONCTION PHILANTHROPIQUE.

La fonction philanthropique d'une caisse d'épargne peut être conçue à un double point de vue :

1° Moralisation des classes nécessiteuses [1] en facilitant la pratique de l'épargne [2];

Celle-ci exerce une action directe sur les caractères :

En disciplinant les appétits; un appétit discipliné peut devenir le point de départ de victoires successives que le pauvre remportera sur lui-même;

En inspirant l'esprit d'économie, l'esprit d'ordre et l'esprit de travail.

Par incidence, elle agit sur les vices en diminuant le budget des plaisirs nuisibles.

A ces résultats avantageux il faut ajouter, pour la catégorie des épargnants dont les versements ont une importance économique appréciable, le relèvement moral, qui est la conséquence de l'augmentation du bien-être dans une famille.

2° Emploi des ressources de la caisse :

Affectation des capitaux de l'épargne en placements qui améliorent la situation des classes nécessiteuses.

En leur procurant du travail ou du crédit.

En facilitant la création de mutualités ouvrières et d'œuvres de prévoyance.

[1] La partie de la population à qui s'applique le régime de la bienfaisance et de la prévoyance comprend, d'après l'essai de définition de M. CH. FAIDER, *ceux à qui l'exiguïté de leurs ressources rend la vie difficile et pénible. — Congrès de bienfaisance de Bruxelles,* session de 1856, t. I, p 343.

[2] Sur la théorie de l'épargne, voir : *Il risparmio nella economia pura*, per il dott GIOVANNI MONTEMARTINI, con prefazione del dott. CARL MENGER, professore d'economia politica nell'Universita di Vienna. Milano, HOEPLI, 1896.

En affectant les excédents des bénéfices à des buts philanthropiques ou d'utilité générale, tels que mutualités, œuvres de prévoyance, institutions charitables, expériences scientifiques, enseignement littéraire ou professionnel, etc.

Les caisses d'épargne, surtout au début de leur institution, ont été dirigées contre le paupérisme [1].

Une œuvre d'épargne n'aura d'organisation complète qu'à la condition de posséder un organe auquel est dévolu la fonction de faire pénétrer la pratique de l'épargne en profondeur. L'enquête tenue par la Commission du travail de 1886 a démontré la nécessité de ce travail de vulgarisation [2].

[1] Voir *supra* les travaux de DUCPETIAUX, de DE BROUCKERE et les résolutions des Congrès de Bruxelles et de Londres.

[2] Note supplémentaire de MM. De Nayer et Cie, à Willebroeck (t. IV, p. XXVIII). « A côté de ces réformes, dont la réalisation appartient au Gouvernement lui-même, il est d'autres mesures qu'il faut poursuivre en adoptant la méthode qui développe l'énergie de l'ouvrier en le confiant pour ainsi dire à lui-même, en le provoquant et en l'aidant à agir, au lieu de le prendre en tutelle en pourvoyant sans cesse à ses besoins. C'est dans cette voie qu'il faut absolument s'avancer en recourant au stimulant le plus puissant de l'activité humaine, qui est la propriété. Car il est une volonté qui importe bien plus au bien-être de l'ouvrier que la volonté du patron, c'est celle de l'ouvrier lui-même. Dans cet ordre d'idées, il faut provoquer chez l'ouvrier l'habitude de l'épargne, qui fonde sa prospérité matérielle et contribue à son avancement intellectuel et moral.

» Au point de vue matériel, elle donne à l'ouvrier une ressource contre le chômage et la vieillesse et constitue, par la bonification du capital, une véritable augmentation de salaire.

» Excellente aussi au point de vue moral pour deux raisons. Elle donne l'habitude de l'épargne. On ne saurait concevoir l'influence que donne une première somme économisée. L'ouvrier s'y attachera avec passion, cherchera à l'augmenter. Voilà le cabaret à demi vaincu!

» Un second avantage de l'épargne, c'est de faire entrevoir à l'ouvrier la possibilité de laisser quelque chose à ses enfants. Quand on désespère de faire des économies, on se laisse aller à la dépense; on s'étourdit sur ses devoirs.

» L'épargne a, en elle-même, une puissance fortifiante. Elle donne à

Conçu d'une façon rationnelle, ce travail de défrichement

l'ouvrier plus qu'un dividende ou un secours. Elle lui donne la volonté, et voilà sa grandeur. »

(*Société anonyme austro-belge*, t. I, p. 882.) « La plus grande difficulté consiste à faire épargner par l'ouvrier une première pièce de 5 francs; une fois qu'il a pu faire cet effort, il est rare qu'il ne soit pas sauvé, et j'ai même rencontré des cas où, un extrême succédant à l'autre, il devenait parcimonieux au point de se priver de choses nécessaires à sa santé. »

Parmi les avantages moraux à la conquête desquels contribuent les caisses d'épargne, il faut citer l'influence qu'elles exercent sur la passion du jeu et sur le vice d'ivrognerie.

L'influence de l'épargne sur les loteries résulte des chiffres suivants publiés en 1835 par M. Delessert, administrateur de la Caisse de Paris.

1832.	Loterie :	17,696,000	francs.	Épargnes :	3,613,000	francs.
1833.	—	12,652,000	—	—	8,733,000	—
1834.	—	11,704,000	—	—	17,239,000	—

Au royaume des Pays-Bas, le Gouvernement a décrété la suppression de la loterie génoise à dater du 1er janvier 1828.

L'enquête sur la condition des classes ouvrières et sur le travail des enfants, tenue en 1846, insiste sur le manque de tempérance et le défaut de prévoyance des ouvriers. Voyez tome I, le rapport de la Commission, pp. XLVII à LXIV, et les conclusions suivantes insérées page CXVI : « L'imprévoyance forme malheureusement le caractère distinctif de l'ouvrier; il vit le plus souvent au jour le jour, sans s'inquiéter du lendemain; par suite, l'élévation des salaires, loin de lui être favorable, excite en lui des appétits qui aggravent son malaise lorsque les ressources diminuent. Dans les grandes villes, beaucoup d'ouvriers se livrent à l'ivrognerie et beaucoup de jeunes ouvrières à la prostitution. Il n'existe qu'un petit nombre d'institutions de prévoyance, très imparfaites d'ailleurs, dans quelques-uns de nos établissements industriels. *Les ouvriers n'ont presque jamais recours aux caisses d'épargne* et, s'il s'établit entre eux quelque association de secours mutuels, une partie de l'argent de ces caisses est dissipée parfois en fêtes et en libations. »

L'enquête de 1886 ne nous dépeint plus une situation si assombrie. (Voir t. I, pp. 876, 878. 882, etc.) On semble moins accuser l'intempérance de l'ouvrier et plus son penchant à se divertir. Un exemple typique est celui cité par MM. Carels frères, industriels à Gand : « Une propagande de plusieurs années avait déterminé les ouvriers à opérer un assez grand

implique non seulement l'organisation d'une propagande laborieuse conduite par des patronages nombreux, disséminés sur la surface du pays, dont l'auteur du projet de loi escomptait la création, mais aussi le concours de philanthropes placés au sommet, dépensant leur vigilance dans la direction morale de l'œuvre.

Les membres des patronages ont une importante mission de propagande à remplir; cela s'entend d'une propagande plutôt dirigée vers la conquête des avantages moraux que vers l'acquisition des résultats financiers; si nous insistons sur cette distinction, c'est que la Caisse d'épargne paraît avoir vu principalement dans les succursales, des instruments d'adduction que l'on a laissés péricliter au lendemain de l'installation du service postal. L'article 2 de la loi de 1865 avait cependant bien compris leur caractère, lorsqu'il prévoyait leur organisation par le concours des communes, des établissements publics ou de personnes bienfaisantes.

Quoi qu'il en soit, il s'est formé très peu de patronages; la centralisation devait fatalement amener ce résultat si l'on ne déployait pas une grande vigilance, nous en avons fait l'observation en traitant de la structure de la Caisse.

La propagande est encore nécessaire, bien que plus de huit cents bureaux de poste desservent la clientèle de nos deux mille cinq cents communes; l'enquête tenue par la Commis-

nombre de versements, mais à l'approche des fêtes communales presque tous les participants ont demandé le remboursement, sous prétexte d'achats à faire; on eut le regret de constater que les ouvriers comprennent mal le but et l'utilité de l'épargne. » — L'administration des aciérie et fabrique de fer de Thy-le-Château reproche à l'ouvrier son insouciance, son état moral et son manque d'ordre : il vit au jour le jour. — MM. Albert Oudin et Cie, à Dinant, critiquent son penchant pour le luxe, pour les plaisirs et pour le cabaret. — Le gouverneur de la Flandre occidentale opine que l'ivrognerie, d'une part, et l'insuffisance des salaires, d'autre part, sont les principaux obstacles au développement de la pratique de l'épargne dans la classe ouvrière. — M. Fl. Lefebure, à Saint-Nicolas, a constaté que les sociétés d'épargne et de secours mutuels mènent directement à la tempérance, à l'activité et à la vigilance.

sion du travail en 1886 a recueilli plusieurs témoignages affirmant qu'en dépit d'une publicité étendue, la Caisse d'épargne était insuffisamment connue [1].

L'épargne scolaire est un admirable instrument de propagande et d'éducation.

« Si, dès l'enfance, l'épargne était judicieusement enseignée et inspirée, disait l'exposé des motifs de la loi de 1865, ces premières impressions porteraient de bons fruits; on arriverait à diminuer la somme de misères qu'enfantent toujours en majeure partie le vice et la dissipation. » — *Pasinomie,* 1865, p. 62.

Ce vœu s'est réalisé dans une mesure inespérée. Nous verrons, dans la seconde partie de ce travail, que l'organisation de l'épargne scolaire belge jouit d'un grand crédit à l'étranger. Son efficacité comme moyen d'éducation est indiscutable; c'est ce que la loi italienne du 27 mai 1875, instituant les caisses postales, a mis en relief dans son article 19, en décidant que des récompenses ne seront accordées aux directeurs des écoles, qu'en prenant en considération les bons effets qu'ils auront obtenus dans l'éducation.

Il a été fait très peu de chose pour les centres ouvriers. M. le chanoine Henry, chargé par la Commission du travail de formuler un rapport sur la question des caisses d'épargne, a fait adopter des conclusions qui ont pour but de combler cette lacune [2].

[1] Voir t. I, pp. 886 et suivantes.

[2] I. — La Commission du travail engagera par tous les moyens mis à sa disposition, les directeurs d'établissements industriels, les patrons d'ateliers, les présidents de sociétés de secours mutuels et de prévoyance, les directeurs de patronages et d'autres institutions ayant pour but le bien matériel et moral de la classe laborieuse, à établir, au milieu même des ouvriers ou sociétaires, une agence qui les convie à l'épargne et qui recueille les sommes, même minimes, qu'ils voudraient verser à la Caisse d'épargne le jour de la paie ou de la réunion. A cette fin, elle poussera à

Les institutions d'épargne italiennes, et en particulier celles de la Haute-Italie dont M. Rostand nous a donné une description si vivante, offrent un exemple remarquable des mesures que l'on peut prendre pour favoriser la pénétration de l'épargne [1].

Les versements les plus minimes sont fréquemment accueillis. Dix centimes : Caisse centrale de Toscane; Banque coopérative des ouvriers de Naples; Banque mutuelle des artisans à Rome. Quinze centimes : autres caisses de cette région. Vingt centimes : Caisses de l'Émilie; Caisses des provinces

la création de comités de propagande dont l'action s'exercerait en ce sens dans un certain rayon, par exemple un canton.

II. — Elle priera l'administration générale de la Caisse d'épargne et de retraite :

a) De mettre gratuitement à la disposition de ces directeurs ou présidents de groupes d'épargne, des livrets de même forme que ceux qu'elle distribue dans les bureaux de la Banque nationale, mais qui ne porteront ni signature officielle ni numéro, et qui auront une couverture spéciale.

b) D'imprimer sur les livrets un barême très réduit d'intérêts, et de s'engager à inscrire une fois l'an, sur tous les livrets qu'on lui présenterait, la part d'intérêt qui revient à chacun.

c) De délivrer un livret numéroté au nom de la société qui le demande, et sur lequel seront inscrites les sommes globales des différents versements figurant sur des livrets non numérotés;

d) De donner un registre sur lequel les directeurs inscriront les noms et les versements des intéressés de chaque groupe d'épargne.

III. — Elle priera le Gouvernement et l'administration de la Caisse d'épargne et de retraite d'établir des concours triennaux ou quinquennaux, pour encourager et récompenser, par catégories, les groupes qui se seront formés en vue d'épargner. Ces récompenses pourraient être prélevées sur les bénéfices de la Caisse générale d'épargne et consister en primes en argent, en médailles ou en diplômes d'honneur. Les directeurs des groupes d'épargne distribueraient eux-mêmes les récompenses aux membres les plus méritants.

[1] *Une visite à quelques institutions de prévoyance en Italie.* Paris. Guillaumin, 1891.

napolitaines. Vingt-cinq centimes : Caisses de l'Ombrie et des Marches, deux exceptées; Caisses de la province de Rome. Cinquante centimes : Caisses de la Sicile, de la Sardaigne, de la Vénétie; Caisse de Bologne [1].

Souvent, les mesures qui ouvrent accès aux plus humbles dépôts sont appuyées par la publication d'écrits populaires, par la publicité des documents et par toutes les formes de la propagande qui vulgarisent et stimulent le sentiment de la prévoyance [2].

A Bologne, en particulier, la caisse d'épargne a érigé en précepte son devoir de se montrer persuasive et engageante vis-à-vis du peuple; elle va au-devant de lui et, à cet effet, ouvre des bureaux de perception dans les quartiers ouvriers. Les membres du conseil d'administration, tous hommes d'une condition sociale élevée, siègent à tour de rôle dans la salle des dépôts, dans le but, dit le document auquel nous empruntons ces détails, de réconforter et d'encourager les déposants, de prendre contact avec eux et de leur montrer la concorde qui règne entre les classes sociales [3].

L'esprit pratique de l'Angleterre s'est manifesté dans l'institution des célèbres caisses d'épargne à un sou : *penny banks*.

Les avantages qu'il y avait à retirer des mesures qui favorisent la collection des petites épargnes ne pouvaient échapper à la perspicacité du promoteur de la loi belge du 16 mars 1865. L'exposé des motifs déclare que les succursales pourront recevoir les dépôts les plus minimes, surtout dans les écoles et parmi les employés dans les fabriques, afin d'inspirer de bonne heure l'habitude de l'économie. Il n'est pas entré dans ses prévisions que ce travail fût rempli par les agences de la Banque nationale, mais bien par les caisses auxiliaires qu'il espérait voir fonder dans toutes les communes de la

[1] *Statistique internationale des caisses d'épargne*, pp. 7 et suiv., 61.

[2] Rostand. *Une visite, etc.*, p. 163.

[3] *La Cassa di risparmio in Bologna ne' suoi primi cinquant'anni*, etc., p 117.

Belgique [1]. Cet espoir a été déçu ; à la place de succursales dont le nombre n'a guère dépassé la vingtaine, nous devions voir fonctionner les bureaux de poste qui ne sont pas qualifiés pour faire la collecte des petits sous. La seule mesure de ce genre que l'on ait prise, est contenue dans l'arrêté royal du 16 mai 1881 autorisant l'emploi des bulletins-épargne à timbres-poste inventés par le ministre anglais Fawcett pour seconder la collaboration des *penny banks.*

Au-dessus des patronages et de la propagande devrait dominer la direction morale de l'œuvre chargée de surveiller l'accomplissement de son programme philanthropique.

Il faut confesser qu'une institution d'épargne ouvrant un large accès aux capitaux déjà formés, court le risque de se dénaturer, pour peu que l'ampleur de la charge qu'elle assume absorbe l'humble mission des premiers jours : recueillir les épargnes des petites gens. Une œuvre de philanthropie appelée à faire valoir de vastes capitaux est exposée à prendre les allures sèches d'un établissement financier, à perdre insensiblement de vue sa fonction originaire et, par conséquent, à s'atrophier [2].

Les institutions d'épargne ne sont pas les seules exposées à ces dangers de déviation, l'expérience du passé en donne des exemples [3].

Il y a des mesures à prendre pour obvier à ce péril. Le succès moral et le succès financier sont deux buts difficiles à cumuler ;

[1] *Pasinomie,* p. 50.

[2] M. Rostand signale la très curieuse dégradation observée dans la hiérarchie des banques populaires de Bologne. Il y en a pour les affaires usuelles, puis à un degré plus bas pour les petits prêts, et tout à l'extrémité pour de plus petites opérations. « Ces banques étagées, répondant à des besoins divers, sont préférées, dit-il, à une seule *qui pourrait en grandissant perdre de vue son but.* » Voir *Une visite, etc.*, p. 152.

[3] Tel fut le cas pour les sociétés coopératives de production citées par Rabbeno dans son livre : *Le società cooperative di produzione*, p. 169, qui ont institué le salariat dans leurs ateliers et sont devenues des entreprises lucratives capitalistes.

il est logique de placer dans l'administration un groupe d'économistes et de philanthropes à côté des spécialistes versés dans la science des affaires.

Si l'on considère la marche de notre grande institution d'épargne, on voit sa direction d'année en année plus absorbée par le lourd souci de son écrasante responsabilité, invinciblement conduite à concentrer ses préoccupations sur les affaires en cours, ventes, achats, contrats, opérations des comptoirs, contentieux, etc. Conséquence d'un inévitable phénomène d'absorption, il s'établit une forte tendance à l'unification : on confond dans une seule masse toutes les catégories de déposants, sans avoir égard à leur condition sociale; on abaisse les limites des dépôts sans établir d'exception ; la statistique annuelle est réduite pour cause d'économie; la répartition régionale des capitaux par les comptoirs n'est pas observée; la multiplication des succursales et des patronages est nulle.

Alph. Esquiros (*loc. cit.*, p. 612), avant nous, a signalé ce phénomène à propos de la Caisse d'épargne de Paris.

Pour l'instant, dit-il, l'élément financier domine dans l'administration, et par conséquent, l'immobilité. On nous objectera peut-être qu'il est tout simple de remettre à des banquiers la surveillance du maniement des fonds, et qu'on n'ira pas chercher des romanciers ni des poètes pour ranger des sacs d'écus : très bien; mais nous disons que des institutions comme celle-ci, des institutions amies de l'humanité, doivent tendre sans cesse à agrandir l'échelle de leurs services, et que les hommes de pensée ne sont pas inutiles à cette œuvre.

En Belgique, la prépondérance de l'élément financier au sein du Conseil d'administration de la Caisse générale d'épargne n'a pas engendré l'immobilité; nous avons eu plus d'une fois la fortune de voir confier la direction de cette grande institution à des esprits progressifs, et pour s'en convaincre il suffit d'observer la part importante prise par Mahillon, le regretté directeur général[1], dans la création des œuvres secondaires qui

[1] Décédé en 1896.

commencent à se grouper autour de la Caisse, leur mère nourricière : institutions de crédit agricole, sociétés pour la construction de maisons ouvrières, caisse d'assurance, innovations qui marquent la première étape dans l'accomplissement du programme complémentaire de Frère-Orban. Cet hommage mérité rendu à l'administration, nous croyons néanmoins que la présence d'un groupe d'hommes de pensée, pour nous servir du langage d'Alph. Esquiros, à côté de financiers, est le moyen d'établir un juste équilibre et de donner à l'œuvre son vrai caractère philanthropique qu'elle n'a pas développé au même degré que certaines institutions de l'étranger.

Un plan de vulgarisation de l'épargne établi d'après ces bases doit être complété par un système d'encouragement qui aura pour résultat d'attirer les déposants d'humble condition à la Caisse d'épargne et de les y retenir, tout en les gratifiant d'un don qui sera un allègement à leur indigence.

Il n'est pas de charité mieux justifiée que celle qui assiste l'homme dans l'effort qu'il tente pour se relever.

L'allocation de primes ou d'intérêts de faveur aux indigents est donc une libéralité dont l'application découle logiquement de la mission philanthropique des caisses d'épargne.

Il faut établir deux catégories de livrets : celle des pauvres et celle des non-pauvres. Les livrets des pauvres seront des livrets privilégiés. Qui dit pauvreté dit imprévoyance; l'indigent, pour vaincre ses penchants, doit déployer un plus grand effort qu'un autre; la prime, l'intérêt de faveur sera le stimulant qui élèvera son énergie à la hauteur de la résolution à prendre.

Encourager par un privilège l'épargne des pauvres est donc une mesure utile. Mais est-ce une chose juste?

L'auteur du projet de loi a répondu négativement à la question.

Dans quelques pays, on a voulu parer aux dangers des demandes simultanées de remboursement importants, en payant des intérêts différentiels, c'est-à-dire que le revenu diminuait dès que les économies

atteignaient un chiffre déterminé. Ce mode semble peu recommandable; il est injuste de donner les intérêts les plus minimes pour la catégorie des capitaux qui rapporte le plus de bénéfices aux caisses et leur occasionne le moins de frais, etc., etc.[1]

Cette manière de voir nous paraît discutable. L'équité ne consiste pas à traiter les différentes catégories de déposants sur le pied d'une égalité mathématique. Puisqu'il est constant que, dans l'ordre chronologique comme dans l'ordre rationnel, le but philanthropique est le premier objectif des caisses d'épargne, il est tout naturel qu'on fasse une situation privilégiée aux clients pauvres, mais à condition que cet avantage ne leur soit pas accordé *aux dépens* des autres. C'est précisément dans la solution de ce point délicat que l'auteur du projet a commis une confusion. Il a vu une lésion infligée au déposant aisé dans le fait qu'on se serait servi des bénéfices réalisés avec les gros dépôts, pour payer des intérêts de faveur au déposant pauvre. Il n'y a pas lésion si le corps moral qui ouvre la caisse d'épargne tient ses engagements contractuels envers le déposant aisé. Que lui a-t-il promis? La constitution d'une réserve suffisante et un intérêt équivalent à celui de tout bon placement dans le pays. Quand la caisse d'épargne a réalisé cela, elle est libérée de son obligation, elle a les mains libres, elle ne fait tort à personne en affectant ses excédents à payer des primes ou des intérêts de faveur, afin de remplir sa mission philanthropique d'une manière plus parfaite.

En nous maintenant dans le domaine théorique où nous nous plaçons, c'est d'après les mêmes principes qu'il faudra résoudre la question de l'affectation des excédents de revenus à des actes de bienfaisance, après que les engagements de la caisse d'épargne seront remplis. L'auteur du projet de loi condamne ces libéralités.

Ce fonds [il s'agit du fonds de réserve] doit être exclusivement réservé aux déposants; l'employer à des actes de philanthropie serait une véri-

[1] *Pasinomie*, 1865, p. 59.

table spoliation, tout aussi bien que si l'on voulait donner une telle destination aux fonds de réserve des caisses de pensions [1].

Le fonds de réserve est un patrimoine qui appartient aux déposants, mais rien ne s'oppose à ce que l'on construise une caisse d'épargne qui ne verse pas tout son excédent au fonds de réserve; et même dans une caisse ordinaire, lorsque ce fonds regorge de capitaux, il serait absurde d'y effectuer des versements sans limite. Il n'y a d'ailleurs pas d'assimilation possible entre une caisse d'épargne et une caisse de pensions, parce que dans celle-ci, le fonds de réserve est formé par la cotisation des affiliés mesurée pour faire face aux charges de l'avenir, particulièrement aléatoires dans ce genre d'institutions; mais si l'on pouvait concevoir une caisse de pensions qui possèderait une forte réserve établie au moyen des bénéfices réalisés par l'escompte, par des prêts sur nantissement, par des reports et par d'autres trafics analogues, les libéralités prélevées sur le superflu, dont Frère-Orban suppose la distribution, seraient la chose du monde la plus juste.

La question que posait le rédacteur de l'exposé des motifs ne présentait alors qu'un intérêt doctrinal, parce qu'une combinaison financière qui ménage les établissements concurrents sur le marché du crédit et prélève sur son fonds de réserve les sommes qu'elle consacre à une répartition quinquennale, est moins exposée à se trouver un jour en face de ces excédents de bénéfices qu'on est presque forcément conduit à dépenser en œuvres de philanthropie, à l'exemple des caisses italiennes. Cependant, par suite de la suppression de la répartition quinquennale, aujourd'hui acquise en fait sinon encore en droit, le problème est devenu une chose d'actualité; sa solution s'imposera d'une façon inéluctable, à moins que la diminution des revenus de l'institution ne vienne fort à propos délivrer l'administration de ce souci.

Le rédacteur du projet de loi paraît avoir été mieux inspiré lorsqu'il combattit la thèse qui consiste à encourager les habitants à faire des économies « au moyen de primes ou d'avan-

[1] *Pasinomie*, 1865, p. 56.

tages que l'État accorderait aux dépens de la généralité des contribuables, dont quelques-uns pourraient être plus nécessiteux que ceux que l'on voudrait attirer à la Caisse au moyen de ces faveurs ». (Voir *supra*, p. 97.)

Ce fut ce scrupule qui détermina les créateurs des caisses des veuves et orphelins des agents de l'administration générale de l'État aussi bien que les fondateurs de la Caisse générale d'épargne et de retraite à déposer dans les lois organiques des 21 juillet 1844 (art. 30) et 16 mars 1865, le principe de l'intervention gratuite de l'État.

M. Henry, rapporteur de la Commission du travail, respecta cette règle lorsqu'il conclut à l'allocation de primes de propagande qui seraient prélevées sur les bénéfices de la Caisse d'épargne (voir *supra*, p. 162); mais la Législature vient d'y apporter une dérogation importante en faveur de la Caisse de retraite.

Le précédent établi dans cet ordre d'idées est contenu dans l'article 32 de la loi budgétaire du 15 mars 1893, qui ouvre un crédit de 20,000 francs destiné à allouer des primes d'encouragement aux sociétés de secours mutuels reconnues, afin de faciliter l'affiliation de leurs membres à la Caisse de retraite [1].

L'efficacité de l'allocation de primes d'encouragement est reconnue par de sérieuses autorités. ALPH. ESQUIROS, en 1843 (*loc. cit.*, p., 607), regrettait qu'en France on n'eût point recours à cette mesure qu'il considère comme le vrai moyen d'attirer la classe ouvrière. M. ROSTAND, autre partisan de l'encouragement de la petite épargne, ne préconise pas la graduation du taux d'intérêt, procédé trop savant et trop coûteux pour être à la portée des caisses nombreuses, mais préfère le procédé plus simple et plus exact, usité à la Caisse de Bologne, de la répartition d'intérêts de faveur en fin d'exercice aux minimes livrets de déposants d'humble condition [2].

[1] Voir *Moniteur* du 2 septembre 1893.

[2] *La réforme des caisses d'épargne françaises*, p. 11. — Voir *infra* les détails du système, p. 184.

Le conseil de salubrité publique de Liége, il y a près de cinquante années, avait déjà engagé le Gouvernement à donner des récompenses « à ceux d'entre les ouvriers qui, à égalité de salaire et de condition, ont effectué les plus forts dépôts [1] ». Plus récemment, les établissements de Bleyberg formulaient un vœu analogue devant la Commission du travail [2], dont le rapporteur, M. Henry, a conclu, comme nous savons, à l'allocation de primes à conférer par voie de concours aux sociétés d'épargne les plus méritantes.

La législation italienne sur les caisses d'épargne, consacrant une pratique déjà entrée dans les mœurs, affirme la légitimité de la distribution d'excédents à des œuvres utiles. La loi nouvelle du 15 juillet 1888, article 17, porte, en effet, que les caisses peuvent destiner un dixième du boni net de l'année à des œuvres de bienfaisance ou d'utilité publique, et même un chiffre plus élevé, quand le fonds de réserve est arrivé et se maintient dans la proportion de 10 % des dépôts.

Parmi les institutions de l'étranger qui ont accompli avec le plus de zèle et de discernement leur fonction philanthropique, nous avons spécialement étudié les caisses des provinces lombardes, de Bologne et d'Aix-la-Chapelle.

La première alloue un intérêt élevé aux déposants d'humble condition, la seconde et la troisième répartissent annuellement une partie de leurs bénéfices en primes entre ces mêmes déposants. Toutes les trois distribuent en outre une portion de leur excédent annuel à des œuvres d'utilité générale.

En Belgique, la caisse de Tournai a, dès ses débuts, alloué des primes de secours aux déposants nécessiteux et constitué un fonds pour l'encouragement de l'épargne parmi les déposants appartenant à la population scolaire.

L'intérêt différentiel ne comprend pas nécessairement un intérêt de faveur; il en serait ainsi si l'on mettait les gros dépôts

[1] Enquête de 1846 sur la condition des classes ouvrières, t. III, p. 95.

[2] Enquête de 1886, t. I, p. 891. « Les caisses d'épargne doivent donner plus. A ce point de vue, leur multiplicité est mauvaise; c'est la Caisse de l'État qui devrait attirer les déposants en leur offrant davantage. »

au régime de l'intérêt réduit dans l'intention d'allouer un intérêt élevé aux petits dépôts.

La Banque populaire de Bologne, qui n'est pas à vrai dire une caisse d'épargne, alloue 3 $^1/_4$ °/₀ seulement aux dépôts ordinaires, 5 °/₀ à ceux de la petite épargne et 6 °/₀ à ceux des sociétés de secours mutuels.

Les statuts de la caisse d'épargne établie à Milan pour les provinces lombardes peuvent servir de modèle aux établissements qui se proposeraient d'adopter le système de l'intérêt de faveur. Cette belle institution a établi une catégorie particulière de livrets pour les déposants d'humble condition et leur alloue 1 °/₀ d'intérêt de plus qu'aux livrets ordinaires qui ne rapportent que 3 °/₀. (Statuts, art. 37.) Il a bien fallu qu'elle dérogeât pour ces privilégiés à la tradition italienne des livrets au porteur et qu'elle instituât des livrets nominatifs.

Le montant qu'ils représentent ne peut dépasser le dixième de l'import total des dépôts. (Art. 48.) Au 31 décembre 1896, il y avait :

Livrets au porteur,	530,345,	d'un import de	554,651,280 lires.
Livrets nominatifs,	4,597	—	4,037,017 —

Sont seuls admissibles au bénéfice du livret nominatif :

Les sociétés ouvrières et agricoles de secours mutuels.

Les cultivateurs de travail manuel.

Les ouvriers et les artisans.

Ceux qui remplissent des emplois subalternes.

Les instituteurs.

Les agents inférieurs de la force publique, tels que les préposés de la régie des finances et les douaniers.

Les pompiers.

Les gardes urbains.

Les gardes civiques, les gardes de la sûreté publique.

Les garçons de café et d'auberge, les cochers, les apprentis des postes et télégraphes, les portiers et serviteurs des offices publics, les manœuvres et hommes de peine de l'administration des chemins de fer, les gardes champêtres. (Art. 36.)

Les versements ne peuvent excéder 50 lires par semaine. Même limite pour les remboursements. Tout retrait supérieur à 50 L. est assujetti à un préavis de 15 jours. La partie des dépôts excédant 2,000 L., intérêts capitalisés non compris, n'est pas productive d'intérêt. (Articles 39 et 40.) Rien n'est plus facile que de trouver un placement pour l'excédent : il suffit que l'intéressé prenne un livret au porteur.

La statistique de 1896 donne la classification suivante des livrets nominatifs :

Livrets de moins de 1,000 L.,	2,937,	valant	961,521	L.
— de 1,001 à 2,000 —	889	—	1,276,893	—
— plus de 2,000 —	771	—	1,798,603	—

Il a été capitalisé à leur profit 146,731 L. d'intérêts au taux de 4 %.

Les statuts prévoient en outre la formation d'un fonds spécial.

Quand la disposition qui oblige de maintenir le fonds de réserve au dixième des sommes déposées est remplie (au 31 décembre 1896 : réserve, 71 millions ; dépôts, 559 millions), il est prélevé 6 % du bénéfice net pour le fonds de pensions du personnel de la Caisse et $^1/_{10}$ pour la formation d'un fonds spécial d'œuvres de bienfaisance et d'utilité générale (*Fondo disponibile per la erogazione in opere di beneficenza e publica utilità*). Au 1er janvier 1896, ce fonds s'élevait à 1,959,901 L. ; il s'est augmenté pendant l'année d'un versement de 840,344 L. ; total, 2,800,245 L., dont il a été distribué 796,935 L.

La liste des allocations qui ont été servies ainsi pendant chacun des plus récents exercices à des œuvres multiples, comprend plus de quatre-vingts articles, parmi lesquels figurent des dons à des asiles pour l'enfance, à des maisons de refuge, à l'enseignement professionnel et à l'enseignement littéraire pour femmes, aux bibliothèques populaires, aux instituts pour sourds-muets ou pour rachitiques, à des patronages pour la protection de l'enfance, ou le traitement des petits enfants par la cure climatologique, à l'Exposition internationale

ouvrière de Milan, à la Société pour l'exploration commerciale en Afrique, au Comité organisateur d'un Congrès international pour les accidents du travail et l'assurance sociale tenu à Milan en 1894 (don de 17,000 L.), à l'Association internationale pour la paix, aux comités de charité *(Congregazioni di carità)* de 350 communes, à des écoles ouvrières, populaires ou professionnelles, à des sociétés de secours mutuels, etc., etc.

Depuis 1847, avec une interruption de neuf années de 1851 à 1860, le fonds de bienfaisance a distribué au delà de 21 millions. Encore, pour l'appréciation de ces résultats, faut-il tenir compte des impôts écrasants que l'institution doit payer au Trésor depuis 1865 et qui s'élèvent, pour l'exercice 1896, à la somme énorme de 5,500,000 L., y compris une contribution de 27,600 L., sur sommes déposées à la Caisse, dépôts et prêts [1].

Le bilan des œuvres sociales auxquelles la Caisse de Milan a ainsi prêté sa collaboration féconde ou qu'elle a contribué à engendrer, est une page glorieuse de son histoire, que M. Rostand signale à notre admiration [2].

Associée aux caisses d'épargne de Turin, Venise, Bologne, Gênes, Rome, Cagliari, avec le concours du *Monte de' Paschi* de Sienne, des *Bancos* de Naples et de Sicile, elle a fondé en 1883 une grande institution dont l'objet est l'assurance contre les accidents du travail; son intervention dans la souscription du fonds de garantie d'un million et demi fut de 625,000 L. Les établissements fondateurs assumèrent, chacun dans sa région, le service de la caisse d'assurance dont le conseil supérieur est composé de leurs délégués. C'est au palais même de la Caisse de Milan que le siège central s'est établi.

Cinq années plus tard, en 1888, la Caisse d'épargne et la Banque populaire, avec le concours d'un grand nombre d'insti-

[1] *Cassa di risparmio delle provincie lombarde administrata della commissione centrale di beneficenza in Milano. Bilancio consuntivo dell' anno 1896.* Milano Reggiani, 1897; gr. in-4°, 160 pages.

[2] *Une visite, etc.*, pp. 94, 100, 128, 132.

tutions d'épargne et de crédit, fondèrent une caisse d'assurance sur la vie dont les débuts favorables font bien augurer de son succès ; son nom, la *Popolare,* en indique assez le caractère spécial.

La Caisse de Milan a participé à la création de la *Societa edificatrice di abitazioni operaie* par une souscription de plus de quinze cents actions, dont elle a fait libéralement abandon.

Avec sa sœur de Bologne et avec le concours de quelques autres institutions, elle a fondé l'Institut italien de crédit foncier qu'elle représente dans sa zone ; elle fournit un fonds de garantie spécial et émet des lettres de gage. Son portefeuille contient des titres se rapportant à ce genre d'opérations pour plusieurs millions.

Quand les Italiens ont songé à développer leur industrie séricicole, la Caisse de Milan a créé pour la garde des marchandises et les avances un *magasin des soies* auquel un décret du 22 juillet 1870 a donné les prérogatives de magasin général et qui a sa garantie spéciale de 1 million de lires fournie par la Caisse.

Le mouvement de ce magasin pour 1896 accuse à l'entrée 52,000 colis représentant 35 millions de marchandises en dépôt ou en gage, avec un solde de fin d'année de 17 millions. Le compte d'avances à 3 1/2 p. c. sur les lettres de gage (*fedi di deposito e note di pegno*) qu'il a émises pendant l'exercice, comporte 2,277 prêts consentis et 2,191 prêts éteints, représentant une somme globale de 63 millions.

Ses statuts (art. 4) mentionnent, outre les fonds spéciaux pour le crédit foncier et le magasin des soies, un fonds des pensions et secours des employés de la Caisse et une fondation Victor-Emmanuel II pour l'encouragement des études, qui sont également placés sous la direction de la commission de bienfaisance et font l'objet de gestions distinctes.

La Caisse d'épargne de Bologne, examinée au point de vue de sa fonction philanthropique, donne lieu à des observations du plus haut intérêt.

Cette caisse, comme celle des provinces lombardes, est une institution libre.

Une commission centrale de bienfaisance publique, chargée de l'administration d'asiles appartenant à la province, avec l'appui du légat cardinal Macchi, prit l'initiative d'une création qui se réalisa le 1er octobre 1837, par la constitution d'une société anonyme au capital de 26,600 L., divisé en cent actions non productives d'intérêt, réparties entre cent actionnaires (*soci*) et dont l'administration est confiée à un conseil non rétribué, élu par ces derniers.

Cette société anonyme déguise une œuvre morale; les cent *soci* se sont perpétués, non par l'hérédité, mais par cooptation, le nouvel élu versant aux héritiers du défunt qu'il remplace, le montant de son action réduite de moitié par suite d'un remboursement partiel, soit 133 L.

Les chiffres suivants, extraits de son bilan arrêté au 1er janvier 1897, peuvent donner une idée de son importance financière [1].

I. — Service spécial de la caisse d'épargne :		
Déposants (7 catégories)	92,433	livrets.
Dépôts	39,991,961	L.
Réserve générale	6,401,791	—
Total du compte actif	48,964,477	—
Compte profits et pertes :		
Intérêts payés aux déposants	1,215,544	—
Frais d'administration	118,135	—
Impôts et taxes	318,944	—
Bienfaisance, pertes	35,000	—
Intérêts de faveur pour encourager l'épargne	13,361	—
II. — Service spécial pour le crédit foncier, compte actif	50,612,030	—
III. — Service spécial pour le crédit agricole, compte actif	4,252,759	—

[1] *Cassa di risparmio in Bologna. Atti dell' assemblea generale degli azionisti tenutasi il giorno 29 marzo 1897, e resoconto del 1896*. Bologna, Regia topografia, 1897; in-4°, 69 pages.

Le service de la Caisse d'épargne à la date du 1er janvier 1897, comprenait sept catégories de déposants :

1° Livrets ordinaires (*di credito libero*). Ils sont nominatifs, mais payables au porteur, qui est présumé possesseur ou mandataire légitime ; le minimum des versements est de 50 centimes, le maximum des dépôts est fixé à 5,000 L.; l'intérêt est de 3 °/₀ net, depuis 1895. 82,208 livrets valant 32,322,323 L.

2° Livrets nominatifs (*di credito vincolato*). Ils sont recherchés pour les dépôts de bienfaisance, pupillaires, dotaux ou en général, *di piccoli interessi di famiglia.* Même intérêt. 5,101 livrets valant 2,707,519 L.

3° Livrets conditionnels (*di credito condizionato*). Ils jouissent du même régime que les livrets ordinaires ; sont soumis à certaines conditions non relatives à la personne du titulaire, mais concernant l'import, la durée, la capitalisation des intérêts, etc. 328 livrets valant 113,443 L.

4° Livrets nominatifs de retraite (*a cumulo per la vecchiaia*). Ils sont destinés aux travailleurs manuels; ont pour but de leur faciliter la formation d'un capital en vue des nécessités de la vieillesse. On leur alloue l'intérêt ordinaire et on répartit entre eux tous les ans le revenu d'un capital de 400,000 L., porté en 1897 à 500,000 L. (voir *Atti*, p. 26), spécialement affecté à cette destination et dont la répartition en 1896 a procuré 11.34 L. par livret. L'âge fixé pour l'entrée en jouissance est de 50 ans au moins. 4,128 livrets valant 479,454 L.

5° Livrets pour les sociétés de secours mutuels de la province de Bologne. Ils ont pour but de procurer un placement d'attente à leurs capitaux dormants. Le maximum est de 5,000 L. pour les sociétés d'un patrimoine inférieur à 15,000 L. et de 10,000 L. pour celles d'un patrimoine plus élevé. Dans ces limites, l'intérêt est de 6 °/₀, et pour la partie qui excède le maximum de dépôts, de 4.50 °/₀. 80 livrets valant 521,497 L.

6° Livrets en compte courant pour les institutions de bienfaisance. Ils ont pour objet de faciliter leur service de caisse ; ne peuvent dépasser 50,000 L., sont remboursables normale-

ment sur le pied de 1,000 L. par jour et jouissent d'un intérêt de 3.60 %. Ils comportent un avoir de 236,192 L.

Les particuliers peuvent faire des dépôts en compte courant productifs d'un intérêt de 1.50 % et acquérir des bons à échéance fixe rapportant 2.50 % (de 300 à 360 jours) ou 2.25 % (de 120 à 300 jours).

7° Livrets en prévision du chômage (*di previdenza per la mancanza di lavoro*). Cette septième variété a été créée en 1896 sur la proposition de M. Zucchini, dont voici la combinaison. Un fonds spécial sera formé à l'aide d'un capital de 200,000 L. placé en consolidés italiens. Seront admis en qualité de participants, tous les ouvriers salariés exerçant des métiers à définir, originaires de Bologne et domiciliés dans cette ville, âgés de plus de 14 ans. Les participants seront tenus de verser, dans l'espace d'une période à fixer, 5 ou 3 L. suivant qu'ils seront majeurs ou mineurs, et de répéter ces versements pendant le temps voulu. S'ils viennent à être privés de travail sans faute de leur part, il leur sera alloué pendant 40 jours une subvention quotidienne de 1 L. ou de 60 centimes suivant leur âge. Ces secours seront prélevés sur les revenus du fonds spécial; si ceux-ci viennent à être épuisés, le prélèvement se fera sur les versements et sur les intérêts des versements [1]. Il résulte de l'exposé des opérations pour 1896 que vingt-six ouvriers seulement, qui avaient versé ensemble une somme de 117.59 L., ont répondu à l'appel du comité. Cette expérience a permis de constater, ce qui avait été prévu, que le contrôle de la réalité du chômage et surtout de sa permanence, est difficile à établir. M. Zucchini, loin de se décourager, invoquant la maxime italienne *provando e riprovando*, annonce son intention de continuer cet essai intéressant.

L'administration de cette admirable institution d'épargne a défini les préceptes qui ont servi de règle à sa conduite pendant cinquante années, dans un écrit qui pourrait être proposé comme code philosophique à toutes les institutions simi-

[1] *Atti del assemblea...* del 29 marzo 1896.

laires [1]. C'est, du reste, une constatation à faire que les caisses d'épargne italiennes n'ont rien d'empirique dans leur marche; une fois créées, elles ne se bornent pas à vivre et à réaliser le but strict qui est leur première raison d'être; elles semblent n'avoir de répit que quand elles ont épuisé la somme des services qu'elles peuvent rendre à l'intérêt public et à l'intérêt privé.

A la Caisse d'épargne de Bologne, où ce remarquable esprit paraît s'être affirmé d'une façon toute particulière, les dirigeants ne se contentent pas de dire que sa mission consiste à recueillir les épargnes et à les faire fructifier : on ne sépare pas cette mission de la préoccupation plus haute d'assurer le développement de la prévoyance et d'en faciliter l'exercice au sein des classes laborieuses en cherchant à en faire un instrument de moralisation et un moyen d'acquérir le bien-être.

Voici le programme qu'ils se sont tracé : préconiser l'épargne par les moyens les plus convenables de persuasion, d'encouragement et de publicité; faciliter les versements en accueillant les sommes les plus minimes avec toutes les commodités de jour, d'heure et de lieu, nommément en ouvrant des bureaux de perception dans des quartiers ouvriers; accorder la gratuité du livret dont le type offrira toute liberté de transmission et d'encaissement, sans préjudice des précautions qui sauvegarderont la propriété du titulaire en cas de perte; protéger par des liens convenables les dépôts qui ont pour cause la minorité, la dot, la charité ou des conventions particulières; autoriser des livrets réalisables comme les livrets ordinaires, mais subordonnés à des conditions ne se rattachant pas à la personne. L'institution permet ainsi aux déposants de réunir insensiblement des petites réserves qu'ils utiliseront pour faire face aux dépenses domestiques ou à des besoins urgents et imprévus, de créer de modestes capitaux, de réserver des petites sommes affectées à une destination spéciale.

[1] *La Cassa di risparmio in Bologna* ne' suoi primi cinquant' anni. Note riassuntive degli atti. Bologna, Merlani, 1887. In-4°, 182 pp.

La direction de la Caisse d'épargne proclame ses devoirs en ce qui concerne la sécurité des dépôts qui lui sont confiés, leur restitution rapide et intégrale, l'intérêt qui leur sera alloué, la lutte qu'elle a à soutenir contre l'usure, et les services qu'elle a à rendre à la société et aux particuliers à l'aide du concours qu'elle apporte à la circulation économique.

A peine la sécurité de l'institution fut-elle assurée par la formation d'un fonds de réserve que déjà l'administration songeait à élargir le champ de son action philanthropique. Le bilan des œuvres qu'elle a créées, encouragées, fortifiées dans le domaine du crédit, du travail, de la prévoyance et de la charité, est d'une richesse et d'une variété étonnantes. De même qu'à la Caisse d'épargne des provinces lombardes, on a passé des opérations d'un caractère nettement lucratif aux opérations de pure bienfaisance par une dégradation si insensible qu'il n'y a pour ainsi dire pas moyen d'établir de démarcations ; entre ces deux points extrêmes se place une série d'actes d'un caractère mixte, qui participent de la bienfaisance à cause de la modération de l'intérêt stipulé ou à raison des risques que la Caisse a délibérément acceptés d'avance, préparée, le cas échéant, à passer, comme on dit, l'opération par profits et pertes.

Il est une autre observation que fait naître l'examen de cette organisation quasiment scientifique des emplois des fonds d'épargne. L'on ne pratique l'aumône qu'après avoir épuisé toutes les occasions qui s'offraient de subsidier le travail sous toutes ses formes ainsi que la prévoyance.

La Caisse vient en aide aux pauvres au moyen d'interventions dont les buts sont variés ; par cette assistance, « elle s'attache à prévenir l'indigence en excitant le sentiment de la dignité dans le cœur de son protégé, sans exclure l'aumône quand elle a épuisé tous les moyens dont elle dispose pour alléger son infortune [1] », et alors ces libéralités s'adressent aux asiles charitables.

[1] *Note riassuntive* degli atti ne' suoi primi cinquant' anni, p. 153.

L'institution ~~enfin~~, et c'est là le couronnement des nobles pensées qui inspirent ses administrateurs, n'a cessé de présenter ce haut caractère moral et social d'être une sorte de lien, de trait d'union entre les classes qui possèdent ou qui savent, et la population ouvrière ; cette louable préoccupation de réconcilier les classes sociales, qui a justement frappé M. Rostand (p. 160), a dicté de nombreuses résolutions prises dans l'intérêt de la classe ouvrière. Indépendamment des nombreuses variétés de livrets qu'elle a créées, voici un résumé des actes qu'elle a accomplis dans ces ordres divers.

Dans l'ordre du crédit et de l'assistance du travail :

Prêts sur parole. (Prestiti di consumo sulla parola.) — En 1884, le Conseil, « fidèle à la tradition de l'établissement de favoriser par son assistance les travailleurs honnêtes et de bon vouloir », constitua un fonds de 10,000 lires pour des prêts en faveur des ouvriers et des ouvrières de la province, sans autre garantie que la caution purement verbale d'un autre ouvrier et sous la condition d'être présenté par un des cent actionnaires (*soci*) de la Caisse, qui atteste la moralité et le zèle de l'emprunteur et de son garant. On estime que la confiance sans conditions peut être un stimulant plus efficace à la ponctualité que la crainte des sanctions légales d'une promesse écrite, et qu'en inspirant des sentiments d'honneur et de dignité aux bénéficiaires, on formera des hommes de caractère, loyaux et probes. Ces prêts ne dépassent pas 50 lires, se font au taux de 3.60 °/₀ et sont remboursables par annuités mensuelles de 2.50 lires au moins. Cette seconde expérience d'une tentative faite quarante ans auparavant n'a pas donné tous les résultats que l'on pouvait espérer [1].

Prêts de production aux ouvriers. (Prestiti di produzione.) — Ces prêts furent institués en 1885, sur l'initiative de M. Cesare Zucchini, conseiller directeur de la Caisse. L'exposé des motifs de cette innovation, que développa son promoteur dans une

[1] *Note riassuntive*, p. 105.

réunion à laquelle assistaient deux *soci* et cinq ouvriers, exprime le désir réciproque des ouvriers et des dirigeants, d'affermir l'harmonie entre les classes sociales par la cordialité des rapports, les liens de bienveillance et de gratitude qui dissiperont la défiance et la haine. Pour couronner l'édifice des multiples témoignages d'intérêt que la Caisse d'épargne avait donnés à la classe ouvrière, elle décida d'aider les ouvriers moraux, intelligents, laborieux, entreprenants, qui, n'ayant rien à offrir en gage, sont privés du crédit qui leur est nécessaire pour s'ouvrir une carrière honnête et lucrative. On leur accordera du crédit aux plus douces conditions, avec une échéance reculée et en proportionnant l'amortissement aux ressources de l'entreprise, sous les yeux d'une commission composée d'ouvriers et de *soci* de la Caisse.

Le maximum des prêts est de 500 L. ; il peut être reculé exceptionnellement jusque 1,000 L. Les effets sont à six mois, autrefois avec la seule signature du débiteur, au taux de 2.50 %, actuellement avec garanties solides, payables par semestre avec amortissement en cinq ans au plus. 70,000 L. furent attribuées à cette catégorie d'opérations ; le chiffre moyen par opération pendant les deux premiers exercices fut de 380.10 L., chiffre qui est en rapport avec le but poursuivi. Les premiers résultats furent considérés comme favorables et l'essai s'est maintenu. Il n'y aurait eu, d'après M. Rostand, qu'une perte de 4 à 5,000 L. en trois ans, due au décès des emprunteurs, mais le déchet fut en réalité beaucoup plus considérable, et la Caisse se vit obligée d'exiger des garanties tout à fait sûres [1].

En 1890, on a créé une variété de petits prêts de production, dans la limite de 100 L., en faveur d'ouvrières, destinés à faciliter l'achat de machines à coudre, amortissables par annuités mensuelles de 3 L. au taux de 2 %. Cette fois, les opérations sont soumises au contrôle d'une commission de

[1] D'après une communication de M. Cesare Zucchini en date du 16 juin 1897.

femmes présidée par la marquise Hélène Bevilacqua Marsili, un nom qui occupe une place illustre dans les annales de l'institution.

Les prêts sur parole et les prêts de production figurent au bilan de l'exercice 1896 pour la somme de 32,789 L.

Crédit foncier et crédit agricole. Subventions à des œuvres agricoles. — La Caisse a rendu d'immenses services à l'agriculture par l'institution du crédit foncier et du crédit agricole; nous les avons déjà signalés au chapitre précédent. En 1884-1886, 150,000 L. ont été prêtées, au taux de 2 et de 3.50 %, pour améliorations agraires, avec garantie réelle et lent amortissement. On a soutenu des expériences de viticulture et de vinification; facilité l'établissement d'une station de reproducteurs de la race bovine; secondé des essais de reboisement; ouvert, dans l'intérêt de l'industrie séricicole, des chambres publiques semi-gratuites d'incubation pour les vers à soie; provoqué et récompensé des recherches sur les cultures, sur l'atténuation de la virulence du bacille anthracique; secondé un concours de machines agricoles, un musée didactique avec section circulante pour les écoles; donné 20,000 L. pour l'Exposition émilienne de 1888; entretenu des élèves à l'école d'agriculture d'Imola; soutenu des coopératives de *braccianti* se chargeant de travaux pour les pouvoirs publics. La Caisse, partisan des institutions locales de crédit agricole, s'inspirant de ces idées, a aidé à naître de petites caisses d'épargne agraires à Zola Predosa, Bagni della Porretta, S.-Giorgio di Piano, Castel d'Argile, Castiglione dei Pepoli, et des banques populaires à Mezzolara, Castel S.-Pietro, Castelfranco; elle a veillé à leur organisation, concouru comme actionnaire à leur création ou en assumant une fraction des frais, fait don de mobilier ou d'imprimés; elle leur a concédé l'exercice de l'épargne scolaire, admis les instituteurs et les élèves à ses concours; elle leur réescompte à faible intérêt; elle leur a fait même des avances en cas de calamités locales. Ces institutions lui semblent préférables à des succursales;

nées d'initiatives individuelles, elles utilisent les bonnes volontés et les capacités locales ; étant accommodées aux variantes locales au lieu de revêtir un type uniforme et d'agir avec une rigidité presque mécanique, elles ne donnent pas prétexte au grief de l'épargne soustraite aux petits centres, car elles emploient les économies sur place.

Dans l'ordre des encouragements accordés à des œuvres ayant pour objet l'amélioration du sort de la classe ouvrière :

Habitations ouvrières. — En 1860, une société pour l'amélioration du foyer ouvrier s'était formée ; la Caisse souscrivit 150,000 L., renonçant à l'intérêt, stipulant que les actions des autres seraient amorties avant les siennes. On bâtit, mais la réussite financière fut médiocre; lors de la liquidation, en 1886, la créance de la Caisse fut à peu près irrécouvrable. Cet échec ne découragea personne. M. Rostand rapporte cette belle parole de M. Zucchini disant : « C'est un argent glorieusement perdu. » En 1884 se forma la *Societa cooperativa per la costruzione ed il risanamento di case per gli operai ;* la Caisse y participa pour 50,000 L. dont 5,000 en parts, et, la loi défendant d'aller au delà, le reste à titre de prêt pour toute la durée de la société, avec intérêt basé sur les dividendes. En 1886, la Caisse a passé un contrat avec la ville de Bologne en vue de l'assainissement des habitations populaires. Aux termes de ce contrat, elle ouvre à la commune un compte courant de 1,400,000 L. à 2 °/₀ pour un terme de huit ans, à consolider après l'expiration de ce délai en un prêt de vingt-cinq ans de durée. Ce prêt est consenti moyennant l'obligation pour la commune de construire un nouveau quartier sur un terrain d'une superficie de 60,000 mètres carrés au minimum, dont 15,000 feront l'objet de cessions gratuites à des familles ouvrières. De plus, il est affecté une somme de 250,000 L. à des prêts hypothécaires amortissables en dix années, sans intérêt pour la première année, à 2.50 °/₀ pour les années suivantes, en faveur des propriétaires de maisons déclarées

insalubres et inhabitables, et qui effectueront les travaux d'assainissement approuvés par la municipalité. Ces prêts comportent, dans le bilan au 30 septembre 1895, 15,625 L. seulement.

Alimentation. — En 1883, la Caisse a organisé un concours pour perfectionner la panification, pour lequel elle a offert un prix de 10,000 L.; ce concours a été continué dans la suite. En 1886, pour conjurer les ravages des maladies épidémiques, la Caisse fit augmenter la distribution gratuite d'eaux saines.

L'assurance contre les accidents du travail. — En 1882, la Caisse souscrivit 100,000 L. pour la formation du fonds de garantie de 1,475,000 L. de la Caisse nationale d'assurance contre les accidents du travail; l'intérêt de sa souscription est affecté au service des dépenses d'administration.

La Caisse assume dans le territoire de sa circonscription le service de cet établissement national [1].

Prévoyance par l'épargne. — Des primes annuelles sont allouées aux dépôts de la petite épargne ainsi qu'aux familles ouvrières qui ont besoin d'être aidées dans l'acquittement de leurs loyers.

Le règlement pour l'encouragement de la petite épargne que nous avons sous les yeux, porte la date du 15 décembre 1895 et a pour objet l'exercice 1896.

L'administration de la Caisse d'épargne allouait dans le principe, c'est-à-dire dès 1840, des récompenses aux petits déposants de la classe ouvrière les plus méritants. « Son but était d'exciter les déposants à laisser leurs livrets ouverts, de les stimuler dans la multiplication des petits versements et de les empêcher d'effectuer des retraits sans nécessité absolue. » Cette pratique a été développée et améliorée dans la suite.

La somme prélevée sur les bénéfices de l'exercice 1895 pour être affectée à la répartition de l'année suivante, est fixée à

[1] *Note riassuntive,* p. 131.

30,000 L. ; les statuts permettent de donner aux prélèvements annuels la valeur d'un dixième des bénéfices.

Pour participer à la répartition de 1896, le règlement dispose qu'il faut réunir les conditions suivantes :

1° Être journalier, valet, laboureur, artisan, ouvrier, petit trafiquant, soldat, sous-officier, petit employé, instituteur ou enfant d'une personne de pareille condition, dépourvu de ressources personnelles ;

2° S'être présenté en personne dans le premier semestre de l'année 1896 à l'office d'inscription, à l'effet de déclarer l'intention de participer à la répartition ;

3° Avoir fait au moins douze versements formant ensemble une somme d'au moins à 50 L. ;

4° Avoir effectué ces douze dépôts dans une période de l'année 1896 non inférieure à quatre mois ;

5° Avoir déposé des deniers qui sont le fruit de l'épargne personnelle ou de celle des parents du déposant ;

6° Vivre honorablement et ne pas jouir d'une aisance notoire.

La prime (*frutto di favore*) peut s'élever jusqu'à 10 %; elle est calculée sur le solde des dépôts de l'année jusqu'à concurrence de 200 L.

Il est tenu compte des intérêts de l'année antérieure ainsi que des versements faits sur les livrets de retraite pour compléter les conditions de minimum prévues sous le numéro 3.

La prime allouée aux livrets qui se seront accrus d'au moins 30 L. dans le courant de l'année ne sera pas moindre de 10 L.

Tout concurrent devra se présenter à l'époque de l'année 1897 qui sera indiquée, à l'effet d'exhiber son livret. Il sera statué sur l'allocation des primes par une commission nommée par le conseil d'administration et qui se réunira sous la présidence du président du conseil.

Le règlement pour la distribution de la seconde espèce de primes pour l'exercice 1896 porte la date du 1er décembre 1895.

Il dispose que les déposants appartenant à la classe des

ouvriers manuels qui prestent leurs services à la journée ou à la pièce, sont admis pendant l'année 1896 au partage de cinquante primes de 30 L. chacune, lesquelles pourront être acquises à ceux qui réunissent les conditions suivantes :

1° Être habitant de Bologne ;

2° Payer un loyer non supérieur à 150 L. ;

3° S'être présenté avant le 31 mai 1896 à l'office d'inscription, pour faire la déclaration et donner les indications nécessaires ;

4° Avoir, en une ou plusieurs fois, déposé une somme non inférieure au montant du loyer annuel ou d'un terme de celui-ci ;

5° Ne pas avoir retiré la somme susdite plus de trois jours ouvrables avant ou après l'échéance du loyer.

Les retraits seront effectués au moyen d'un bon payable à vue, au nom du propriétaire de la maison louée ou au nom du concurrent, qui, dans ce cas, sera astreint à faire la preuve du paiement du loyer.

Les primes sont payées en livrets de la Caisse d'épargne.

Le premier dimanche de janvier, la remise des récompenses est l'occasion de la « fête de la prévoyance », dont M. Zucchini a bien voulu nous décrire les touchants détails. Les déposants ouvriers sont convoqués à une cérémonie que préside le conseiller directeur assisté des membres du conseil et des *soci*. Dans un langage simple et familier, il les entretient de l'institution et des bienfaits qu'elle leur procure ; leur vante les avantages de l'épargne qui leur permet de bien élever leurs familles et de créer une réserve pour leurs vieux jours. Pour perpétuer le souvenir des maximes populaires par lesquelles on a célébré devant eux les vertus domestiques, on remet aux assistants un écrit où ces maximes sont exposées. Puis il est procédé à la remise des récompenses. Les ouvriers primés sont individuellement présentés par les employés ; les administrateurs les félicitent du succès qu'ils ont remporté, mettent en relief les sacrifices qu'ils se sont imposés pour le bien de leurs

enfants, leur prodiguent les encouragements et les renvoient réconfortés et animés d'un sentiment d'affection plus vivace pour l'institution.

Secours à l'indigence. — Des sommes considérables ont été distribuées aux asiles infantiles, aux hospices de scrofuleux soumis à la cure par les bains de mer, aux crèches, aux instituts pour les aveugles, aux établissements de sourds-muets, aux orphelinats, aux maisons pour les incurables et les convalescents, et aux hospices d'indigents. En 1861, la Caisse vote un subside à cent familles que désignent ses cent *azionisti*. A la mort de Victor-Emmanuel, elle alloue 30,000 L. à l'Institut de mendicité pour réparer la partie du bâtiment occupée par les enfants. En 1878, quand le Roi et la Reine vinrent à Bologne, elle fonde deux bourses perpétuelles pour un orphelin et une orpheline. Lors du mariage du Roi, elle dépense en œuvres de ce genre 276,937 L. En 1886, lors de la réunion du premier Congrès des caisses d'épargne, elle célèbre cet événement par la création de ses livrets de retraite pour la vieillesse, par un don de 100,000 L. aux asiles infantiles et par le traité avec la ville de Bologne dont nous avons déjà parlé [1].

La Caisse d'épargne de Tournai possède depuis 1827 un fonds spécial, alimenté par des dons et des subsides, qui alloue des secours hebdomadaires allant de 50 centimes pour un dépôt de 10 francs, jusqu'à fr. 1.50 pour un dépôt de 50 francs à ses clients pauvres qu'un accident ou une maladie tient éloignés du travail. Un règlement de 1867 disposa que le conseil communal pourrait affecter chaque année un quart

[1] Ces détails sont extraits des *Note riassuntive degli atti*, des *Situazione dei conti*, des renseignements que nous devons à l'obligeance de M. Cesare Zucchini, et du livre intéressant de M. ROSTAND, qui a résumé les documents en y joignant le résultat des communications qui lui ont été faites lors de sa visite.

des bénéfices à une distribution de livrets d'épargne et de primes aux déposants les plus méritants, choisis parmi les enfants fréquentant les écoles gratuites de la ville; cette œuvre est l'objet d'une organisation absolument remarquable. La monographie de cet établissement d'épargne, insérée dans la deuxième partie de cet ouvrage, définit plus complètement les services spéciaux dont nous avons tracé l'esquisse.

La Caisse d'épargne d'Aix-la-Chapelle dépend d'une association philanthropique : l'*Aachener Verein zur Beförderung der Arbeitsamkeit* (Association pour favoriser le travail).

M. de Gérando signalait déjà en 1839 son système de caisses à primes dans son livre sur la bienfaisance (t. II, p. 85).

L'institution délivre des livrets d'épargne ordinaires et des livrets à primes. Ces derniers jouissent de l'intérêt fort; des gratifications, appelées surprimes et primes extraordinaires, sont accordées en récompense aux livrets d'un certain import. En outre, un fonds spécial est réparti chaque année entre diverses œuvres de bienfaisance ou d'utilité générale.

Les livrets à primes sont limités aux personnes habitant l'arrondissement (*Bezirk*) d'Aix-la-Chapelle et rentrant dans l'une des catégories suivantes :

a) Ouvriers manuels travaillant sans sous-ordre et pour le compte d'autrui ;

b) Ouvriers de fabrique et ouvriers mineurs ;

c) Journaliers;

d) Domestiques ;

e) Personnes nécessiteuses victimes de l'âge, d'infirmités ou du chômage.

On ne reçoit pas de versements inférieurs à 1 mark, mais des intermédiaires peuvent être autorisés à recueillir les économies des clients qui ne peuvent déposer qu'une somme minime pendant la semaine.

Le maximum des dépôts à primes est fixé à 1,000 mark.

Il y a des délais de remboursement : de huit jours jusqu'à

30 mark; de quatorze jours, de 30 à 150 mark; de quatre semaines, au delà de 150 mark [1].

Tout livret à prime produit un intérêt de 5 % (5 pfennig par mark). L'intérêt se calcule par mois.

La surprime est une gratification intermédiaire qui s'accorde à celui qui, n'ayant pas encore mérité une prime extraordinaire, a épargné au moins 30 mark après trois exercices révolus. Elle est de 4 $^1/_2$ mark.

La prime extraordinaire, calculée sur le pied de 15 %, est de 9 mark et bonifiée pour les 60 premiers mark épargnés après trois exercices révolus [2].

Il y a dans la circonscription d'Aix vingt-cinq caisses locales affiliées, dont vingt-quatre délivrent à la fois des livrets à primes et des livrets ordinaires.

Caisses à primes. Situation au 31 décembre 1896 :

Avoir : 34,627,045 mark.

DÉPOSANTS.	Hommes	47,279	82,054.
	Femmes	34,775	

Intérêts de faveur et primes alloués :

INTÉRÊT	ordinaire.	973,821	1,508,657 mark.
	supplémentaire . . .	486,911	
Surprimes		2.979	
Primes extraordinaires.		44,946	

Les caisses ordinaires comptent 48,546 déposants possédant un avoir de 67,116,230 mark. Le nombre de déposants aisés est relativement considérable.

Il y a

20,900 livrets.	de	1 à 300 mark,
27,646 —	de	301 mark et plus.

[1] Le *Geschäftsbericht für das Jahr 1896* porte « an zinsprämie für Ersparnisse bis zu 1,000 M. wurden 4 $^1/_2$ % vergütet ».

[2] Voir la notice intitulée : *Aachener Verein zur Beförderung der Arbeitsamkeit. Allgemeine Bedingungen der Prämien-Kasse,* articles 2, 18, 19, 22, 29, 30, 32 et 37.

La réserve globale de l'institution, débitrice de 102 millions de dépôts, est de 4,141,609 mark; la réserve spéciale pour les œuvres de bienfaisance est de 400,000 mark.

Les allocations à des œuvres d'utilité publique accordées pendant l'exercice 1894, comprennent vingt-deux articles allant de 150 à 30,000 mark, d'un import de 76,850 mark et concernant nommément : l'association pour l'enseignement du tissage, les excursions scientifiques des écoles techniques, l'asile des servantes, la crèche, l'institut ophtalmique, les hôpitaux, la fondation nationale pour les invalides, les écoles industrielles et le travail agricole dans l'Eifel, l'atelier pour tourneurs et menuisiers à Heimbach, etc. Dans le chiffre de 76,850 mark, l'enseignement professionnel intervient pour 29,500 mark plus une allocation extraordinaire de 30,000 mark, deuxième annuité d'un subside de 60,000 mark à l'école de tissage.

Ces subventions ont été portées à 89,852 mark en 1895 et à 103,703 mark en 1896.

Un enseignement se dégage de ces expériences.

Les caisses d'épargne qui réalisent des bénéfices sont fatalement amenées à les consacrer à des buts philanthropiques, car elles blesseraient à la fois la raison et l'équité en laissant accumuler ces excédents. Cette dernière pratique est doublement condamnable ; d'abord en ce qu'elle méconnaît la fonction du fonds de réserve, ensuite en ce qu'elle spolie la génération présente d'une propriété légitime, pour enrichir gratuitement les générations futures moins nécessiteuses et procurer des suppléments de sécurité à la quiétude des administrateurs.

Louer des capitaux à bon marché, voire même à perte, à des collectivités d'intérêt général, à des œuvres sociales, à des entreprises populaires ou à des individualités intéressantes ; dans le domaine de la propagande, créer des catégories de livrets privilégiés ou consentir d'autres sacrifices pour attirer les déposants d'humble condition, voilà pour une caisse d'épargne de la philanthropie saine et féconde.

C'est ici le lieu de revenir à l'idée que nous avons émise au

chapitre XII, quand nous avons dit qu'une institution nationale d'épargne devrait être décentralisée par des rouages locaux.

L'assistance que des comités locaux apporteraient à l'administration centrale dans ses rapports avec les associations pour le crédit agricole, le crédit foncier, les habitations ouvrières, etc. ne serait pas à dédaigner; mais lorsqu'il s'agirait de ces œuvres locales si intéressantes que protègent les caisses de Bologne, de Milan, d'Aix-la-Chapelle et de Tournai, leur collaboration serait tout à fait indispensable.

La loi du 9 août 1889 pour favoriser la construction des habitations ouvrières a institué des comités de patronage qui, entre autres attributions, ont celle d'encourager l'épargne, l'assurance, les mutualités de crédit, et de distribuer des prix d'épargne à l'aide des dons, des legs mobiliers dont ils seront gratifiés par les particuliers et des subsides qui leur seront conférés par les pouvoirs publics. Cette disposition n'a pas encore donné de résultat pratique, du moins pour ce qui intéresse l'épargne.

La conception qui a présidé à la création de cette institution rudimentaire, contient en germe l'idée du comité local; pour que ce comité de patronage pût faire l'office du rouage précieux que nous avons préconisé, il faudrait naturellement que ses attributions fussent étendues et qu'on le rattachât hiérarchiquement à la Caisse générale d'épargne et de retraite.

TABLE DES MATIÈRES

PREMIÈRE PARTIE. — Histoire et principes.

ERRATA ET ADDENDA.

Page 7, note 2. A signaler deux sources bibliographiques de premier ordre. Le fonds étranger créé sur l'initiative de M. Rostand au siège principal de la Caisse d'épargne des Bouches-du-Rhône, rue Nicolas II, à Marseille, et qui contient quantité de documents classés par dossiers, puis la bibliothèque bien répertoriée du *Musée social*, rue Las Cases, à Paris. En Belgique, la bibliothèque de la Commission centrale de Statistique, au Ministère de l'Intérieur, rue de Louvain, à Bruxelles, possède d'abondants matériaux statistiques.

Page 11, ligne 5, *lire :* Régence *au lieu de :* régences.

Page 12. Pour la statistique des premières années de la Caisse de Tournai, consulter de préférence le tableau, pp. 592 et 593.

Page 14. Un arrêté royal du 7 mai 1837 décrète l'établissement d'une caisse d'épargne à organiser de concert par les départements de la guerre et des finances à l'effet d'y verser une partie de la masse des militaires. Voir De Brouckere et Tielemans, *Répertoire de l'administration*, v° Caisse d'épargne, p. 87.

Page 63, note 3. *Le Dictionnaire des anonymes* de M. De Le Court attribue aussi ce livre à Paul Devaux.

Page 57. Le livre qu'Alphonse de Candolle publia en 1838 sous le titre : *Les caisses d'épargne de la Suisse considérées en elles-mêmes et comparées avec celles d'autres pays* renferme des discussions de principes qui ont exercé une influence incontestable sur les travaux préparatoires de la loi du 16 mars 1865.

Page 144. Le livre d'Alphonse de Candolle contient une étude critique fort intéressante sur les mérites respectifs des procédés d'emploi des fonds déposés dans les caisses d'épargne et plus particulièrement du système suisse (placements variés en hypothèques, obligations, billets, etc.) et du système anglais (faire valoir gouvernemental). Quoique datant de 1838, cette étude présente encore un curieux intérêt d'actualité pour la discussion qui se meut en France sur la question du libre emploi.

Page 158. Nous croyons qu'il n'existe pas d'exemple de services philanthropiques qui surpassent ceux que la Caisse d'épargne de Marseille a rendus, eu égard à la limite étroite dans laquelle la loi française enserre ce mode d'emploi. On en trouvera l'exposé dans la monographie : *La Caisse d'épargne et de prévoyance des Bouches-du-Rhône,* 1821-1899, par M. P. Brière, agent général. Marseille, typographie du *Journal de Marseille*, 1900, in-4°, 242 pages. Son activité philanthropique s'est manifestée par son concours à l'amélioration des habitations ouvrières (construction de maisons, concours promoteur de sociétés, prêts hypothécaires individuels), par l'emploi d'une fraction des bonis annuels à des prêts d'honneur, à des prêts à taux de faveur, par des subventions à des œuvres de tempérance, par la subvention à l'œuvre de l'*Assistance par le travail*, par son initiative de promouvoir un essai de constitution de l'épargne rurale en vue du crédit mutuel. Elle a favorisé la vulgarisation de l'épargne par des moyens de propagande ingénieux : création de bureaux auxiliaires de quartiers à Marseille, d'une caisse d'épargne scolaire et d'un service d'épargne du sou, d'une œuvre d'épargne de loyers qui a servi de modèle aux caisses italiennes; récompenses allouées aux sans travail relevés et distribution gratuite d'almanachs d'épargne.

L'institution des prêts sur l'honneur a pour but de récompenser l'honnêteté et les habitudes laborieuses, en procurant, dans une crise de gêne et de dénuement, les avantages du crédit, sans garantie ni gage autre que la probité de l'emprunteur, gratuitement et sans intérêt. A l'aide d'une allocation de 3,500 francs, 131 prêts pour 15,850 francs ont été consentis en moins de dix ans. Les prêts à taux de faveur ont pour objet de faciliter aux ouvriers reconnus actifs, probes et capables les moyens d'améliorer, d'étendre leur travail urbain ou rural par l'achat d'outils; ces avances, limitées à 200 francs, sont faites au même taux d'intérêt annuel que la Caisse sert à ses déposants et moyennant prestation d'une garantie solvable. Sept prêts seulement ont été consentis; l'exigence d'une garantie solvable aura probablement écarté les postulants. L'œuvre permanente d'*Assistance par le travail* a pour but d'alléger les souffrances de la classe laborieuse, surtout pendant les moments de crise, et s'attache à éliminer les faux indigents par l'offre du travail et à réduire la mendicité professionnelle. Elle a pris une sérieuse extension.




U D' / OF OTTAWA
COLL ROW MODULE SHELF BOX POS C
333 07 03 11 08 03 8